

F
1401
J86
V.3

JOURNAL OF INTER-AMERICAN STUDIES

VOL. III

JANUARY, 1961

NO. 1

EDITORS

ROBERT E. MCNICOLL, *General Editor*

A. CURTIS WILGUS, *Associate Editor*

FELICITY M. TRUEBLOOD, *Editorial Assistant*

CONTRIBUTING EDITORS

RICARDO J. ALFARO, *Panama*

DANTES BELLEGARDE, *Haiti*

RICARDO DONOSO, *Chile*

JORGE FIDEL DURON, *Honduras*

JORGE FRANCO HOLGUIN, *Colombia*

GILBERTO FREYRE, *Brazil*

VICTORIA OCAMPO, *Argentina*

FERMIN PERAZA, *Cuba*

DAVID VELA, *Guatemala*

CONSULTANTS

EDUARDO AUGUSTO GARCIA, *Law*

JOHN TATE LANNING, *History*

RAFAEL PICÓ, *Geography*

T. LYNN SMITH, *Sociology*

ERICO VERISSIMO, *Literature*

GEORGE WYTHER, *Economics and Trade*

EDITORIAL NOTE

America is continually concerned with agrarian problems and reforms made in the attempt to resolve them. Agriculture is a complex of technical, economic, and sociological problems that become of national political concern not only because of the importance of agricultural products, but because a large part of the population derives its livelihood from agriculture. The *Journal* intends to devote space to this question in many future numbers. In the present number, it is fortunate to have two studies by eminent Mexican authorities. Mexico's agrarian experience is an excellent one with which to begin. As Doctor Edmundo Flores said in another recent article, Mexico's experience is most useful to other Latin-American countries in showing not only the achievements of its effort, but even more so in its mistakes. Future articles in the *Journal* will deal with Colombia, Peru, Honduras, and other republics in their agrarian aspects.

All correspondence, including manuscripts, should be directed to:

Journal of Inter-American Studies
Box 3625 University Station
Gainesville, Florida

Printed by
Wayside Press, Gainesville, Florida.

Two dollars annual subscription.
Back numbers, one dollar.

JOURNAL OF INTER-AMERICAN STUDIES

VOL. III

JANUARY, 1961

NO. 1

TABLE OF CONTENTS

EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA MEXICANA <i>Marco Antonio Durán</i>	1
LA PROPIEDAD DE LA TIERRA <i>Lucio Mendieta y Núñez</i>	27
A RESEARCH REPORT ON CONSULADO HISTORY <i>Robert S. Smith</i>	41
LAW AS A MEANS TO CHANGE <i>John F. Goins</i>	53
MEDITACIONES POLITICAS <i>Alfonso Francisco Ramírez</i>	71
LATIN-AMERICAN EXECUTIVES: ESSENCE AND VARIATIONS <i>R. A. Gómez</i>	81
A SURVEY OF ELEMENTARY AND SECONDARY EDUCATION IN LATIN AMERICA <i>Thomas B. Davis</i>	97
OU EN SOMMES-NOUS AVEC L'ELITE INTELLECTUELLE D'HAITI <i>Maurice A. Lubin</i>	121
DOS BIBLIOTECAS COLONIALES DE POTOSI <i>Guillermo Ovando-Sanz</i>	133
LIBROS	143
REVISTA DE REVISTAS	145

CONTRIBUTORS TO THIS NUMBER

MARCO ANTONIO DURÁN is head of the Department of Agricultural Economics of the Mexican Escuela Nacional de Agricultura at Chapingo.

LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ is Director of the Instituto de Investigaciones Sociales of the National University of Mexico.

ROBERT S. SMITH is Professor of Economics at Duke University, Durham, North Carolina.

JOHN F. GOINS is an anthropologist on the faculty of the University of California at Riverside.

ALFONSO FRANCISCO RAMÍREZ is the author of *Antología del Pensamiento Político* published in Mexico in 1957.

R. A. GÓMEZ is Associate Professor of Government at the University of Arizona.

THOMAS B. DAVIS is Associate Professor of History at Hunter College of the City of New York.

MAURICE A. LUBIN is a member of the Institut Haitien de Statistique in Port-au-Prince.

GUILLERMO OVANDO-SANZ, the Bolivian historian, is a member of the Instituto de Investigaciones Históricas of the Universidad de Potosí.

EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA MEXICANA

Marco Antonio Durán

En este escrito se pretende examinar, en la medida que el espacio disponible lo permita, la situación de la agricultura mexicana y las perspectivas de su desarrollo, que afortunadamente ya se ha iniciado con resultados alentadores, no obstante la presencia y la subsistencia obstinada de importantes problemas, cuya solución llevará tiempo, tal y como se ha necesitado un lapso, que parece demasiado largo, para obtener los primeros resultados de la reestructuración agraria, iniciada en 1917, al reconstituirse la convivencia mexicana, con una nueva filosofía en la cual se aunan la decisión para romper las trabas que estorbaban al progreso agrícola, con el firme propósito de conferir una función social indudable a la nueva productividad, basada forzosamente en renovadas formas de tenencia de la tierra.¹

La agricultura es parte fundamental de la estructuración económica y promotora primaria de su dinamismo. El desarrollo agrícola presenta un complejo panorama de problemas numerosos y disímiles, estrechamente relacionados entre sí. Puede concebirse como una función de numerosas variables, ligadas entre ellas y a su vez dependientes de otras que forman parte del complejo más amplio que constituye el desarrollo económico general. Estas variables de ardua y penosa comprensión e integración, son de naturaleza plural. Su enumeración tentativa puede iniciarse en la diversidad eminente del medio físico en el cual se desarrolla esta actividad productiva, en el cual aparecen los primeros factores inconstantes, tales como los suelos, los climas y la situación y configuración geográficas, que en buena parte son determinantes de las distintas formas de aprovechamiento de la tierra, el cual se realiza por medio de cerca de un centenar de actividades diversas — cultivos anuales y perennes; explotación ganadera por medio de diversas especies animales; explotación de otros productos del suelo, tales como los forestales y los espontáneos que plantean exigencia, para el crecimiento de la producción de cada una de ellas, de la aplicación de una variada tecnología, cada vez más abundante en recursos, cuya satisfacción está condicionada por las posibilidades de inversiones, derivadas

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

a su vez de la capacidad de capitalización de las empresas agrícolas o de la disponibilidad del financiamiento externo. La generación de capitales en la agricultura es lenta, como lentos y dilatados son los procesos biológicos origen de su producción, independientemente de que otros incentivos provocan la emigración de capitales hacia otras partes de la estructura económica que, al desarrollarse, crean excedentes económicos, parte de los cuales revierte hacia la agricultura, en un proceso circular de estímulo mutuo. El flujo de capitales hacia las actividades agrícolas es limitado por las características peculiares de este negocio, que lo hacen poco atractivo para las inversiones, sobre todo cuando, por virtud de una reforma agraria, se ha creado un gran conjunto de pequeños agricultores, cuyas empresas agrícolas numerososamente diseminadas en todo el país, constituyen complicados problemas prácticos para el ejercicio de un financiamiento eficaz, acentuados por los riesgos agrícolas, mayores y más probables que en cualquier otra actividad productiva. La generación nacional de capitales es también lenta y restringida y su aplicación debe hacerse equilibradamente entre todas las partes de la estructura económica, ávidas también de inversiones para su desarrollo.

Pero la implantación de nuevas tecnologías, aún suponiendo en todas las empresas agrícolas capacidad económica suficiente para absorberlas, hace surgir otros nuevos problemas que implican la necesidad de otros gastos e inversiones para poner en disponibilidad del agricultor los recursos tecnológicos adecuados y que exigen actividades de fabricación o de organización en el ámbito externo de la explotación agrícola. Los fertilizantes, como primer ejemplo, exigen la construcción de una industria química especializada que, además de demandar grandes inversiones, tropieza con escaseces de materias primas. Los parasitocidas necesitan para su producción análogas instalaciones industriales muy costosas. La producción de implementos y maquinarias agrícolas, es otro renglón de grandes inversiones necesario para el desarrollo agrícola. Todos estos recursos, cuya producción se integra también lentamente, cuando faltan, son de necesaria importación y entonces la misma agricultura ha de proveer productos de exportación para crear capacidad para adquirirlos en el exterior, afrontando los problemas emanados de las fluctuaciones internacionales de los precios, que producen trastornos críticos en la economía nacional y vulneran el proceso del desarrollo.

A todo lo anterior hay que agregar otro tipo de inversiones destinadas a neutralizar los defectos del medio ambiente, hostiles a la agricultura, el más grave de los cuales es, en México, la sequía o deficiencia

de lluvias, que pone barreras al progreso agrícola, hasta ahora solamente franqueables eficazmente por medio del regadío, el cual exige una actividad constructiva costosa que se realiza, ya sea dentro de la explotación agrícola, como inversión propia del empresario, o bien en un ámbito mayor como sucede en el aprovechamiento de corrientes de aguas para servicio colectivo de muchos usuarios.

La construcción de vías de comunicación significa otra inversión necesaria para el desarrollo de la agricultura. Es ampliamente conocido el efecto de un camino en la expansión de las fronteras agrícolas, promoviendo el hecho primario de apertura de nuevas tierras al cultivo, o estimulando la productividad de las que existen estranguladas por su aislamiento.

En esta disquisición inicial, hay que aludir a otro conjunto de acciones necesarias para el desarrollo agrícola y que se relacionan con la utilización de los recursos tecnológicos, los cuales indudablemente existen en gran acervo, pero que en buena parte no pueden ser utilizados lisa y llanamente con la base única del conocimiento de su esencia teórica y de las formas de aplicación en los lugares de origen, sino que su uso está condicionado a una adaptación al medio en que se actúa, ineludible si se toma en cuenta la variabilidad del medio físico en que la agricultura se desarrolla, la cual trae consigo la presencia de factores adversos que restringen o nulifican la bondad de los recursos técnicos, o cuando menos modifican sus resultados. Cabe apuntar que, en la etapa actual del desarrollo de países como México, casi no existen recursos técnicos propios, sino que los disponibles son recopilación obtenida de los países más avanzados, por lo general con características agrícolas diferentes, en forma tal que para utilizar esos recursos, es necesaria una nueva investigación local, para lograr una experiencia suficiente en su uso eficaz o su modificación para adaptarse a un medio extraño. La actuación del técnico agrícola aislado es de efectos restringidos. Debe formar parte de una organización en la cual se armoniza la investigación científica que provee de resultados técnicos comprobados, con su divulgación e implantación en las empresas agrícolas. La construcción de este otro factor del desarrollo agrícola, adolece de la misma lentitud que caracteriza a las demás acciones descritas, ya que es función de la disponibilidad de recursos para las inversiones y gastos necesario y sus resultados son producto de un proceso en que también influye el desenvolvimiento perezoso de los fenómenos biológicos o la paciente repetición comprobadora característica de la pesquisa científica.

Y por este camino, se llega a un factor que en México ha sido el

determinante fundamental del desarrollo agrícola registrado, el cual en este aspecto, ha sido la resultante de varias fuerzas que han obrado en direcciones y sentidos diferentes. Me refiero a las formas de tenencia de la tierra, creadas por la Reforma Agraria iniciada hace cuarenta y tres años y que ha sido motivo de prolongadas y no concluyentes discusiones acerca de sus virtudes y de sus defectos, sin que a decir verdad, se haya practicado hasta ahora un balance sereno y ecuánime, del papel que ha desempeñado cada una de las partes componentes de la nueva estructura agraria, que son esencialmente el ejido y las llamadas pequeñas propiedades, de cuya descripción no he de ocuparme por considerar ampliamente conocidas sus características. Pero no puedo pasar por alto algún comentario sobre este factor del desarrollo agrícola, ya que precisamente la acción transformadora de las antiguas formas de tenencia de la tierra, ha tenido como objetivo eliminar las barreras para el progreso de la agricultura y, hasta ahora, el único balance de que se dispone es la noción clara de que efectivamente esas barreras han sido derribadas y la agricultura nacional avanza hacia las metas propuestas, aunque permanezcan en la penumbra y en la incompreensión las acciones particulares que han correspondido a cada uno de los sectores de nueva propiedad de la tierra y los problemas que cada uno de ellos ha tenido que afrontar, por la falta de un balance multilateral y ampliamente comprensivo. Falta, además, una clara doctrina sobre las funciones que corresponde llenar a los ejidos, a las propiedades no ejidales minúsculas y la llamada pequeña propiedad, que no es tan pequeña, no solamente en el aspecto de la productividad, sino en otros no menos importantes que implican la reestructuración humana y social, valiosos, en el presente y en el futuro para garantizar una paz social y una estabilidad política necesarias para apuntalar todas las actitudes progresistas. Se atribuye a los ejidos, una función negativa en el progreso de la agricultura, con base en la información estadística disponible, la cual innegablemente muestra una cierta debilidad productiva, en comparación con las informaciones acerca del otro sector de la propiedad rural, al cual se atribuye también una capacidad decisiva de progreso por sus índices de productividad evidentemente superiores. No es aventurado ni tendencioso atribuir a esa propiedad no ejidal una preponderancia innegable en los aumentos de producción agrícola que se examinarán más adelante, sin que ésto menosprecie la capacidad productiva, hasta ahora limitada, del ejido, el cual ha tenido participación importante, aunque menor en el acrecentamiento de la producción nacional. Es fácil cerciorarse de que en los ejidos se registra una escasez notoria de capitales y de nuevas inversiones, al mismo

tiempo que existe una amplia, quizá excesiva, disponibilidad de fuerza de trabajo humana que, en último análisis, es la que, con las manos casi desnudas, ha mantenido, mantiene y mantendrá por mucho tiempo la producción, necesariamente defectuosa, en las tierras concedidas a dos millones de campesinos que representan, entre otras, cerca de la mitad de las tierras de cultivo del país, en tanto los efectos del desarrollo económico general pueden ejercer una acción modificadora de esta situación, resolviendo, por otros cauces, los problemas económicos y sociales que por ahora se han aliviado en forma significativa mediante la democratización de la tierra. La aparentemente estática y definitiva situación de los ejidos, constituye una falacia inaceptable, ya que forzosamente han de evolucionar bajo la presión del constante devenir de los hechos económicos externos que, si sobrevienen de acuerdo con nuestras esperanzas y proyecciones de desarrollo nacional, generarán o multiplicarán los factores determinantes de la transformación de esta forma de tenencia de la tierra. Es por todo que se afirma la necesidad de estudios y análisis de los problemas ejidales en forma omnilateral y serena que desborde de los estrechos cauces por donde hasta ahora han corrido las interpretaciones del dinamismo de esta forma de tenencia de la tierra, confundidos u obstinados en puntos de vista unilaterales y disímbolos que se rehusan a una integración armoniosa. Es necesario conocer profundamente la esencia y el funcionamiento de esta institución de tenencia de la tierra y encuadrar sus perspectivas de desarrollo en los esquemas del desenvolvimiento general del país, fijando cuidadosamente las interrelaciones que han existido y existirán entre ambos, para descubrir y fijar racionalmente perspectivas y programas.

He introducida esta digresión sobre la tenencia de la tierra, quizá incompatible con el reducido espacio de que se dispone para esta exposición y a riesgo de incurrir en peligrosas vaguedades en una tan sucinta disquisición sobre tan importante y vasto tema, porque constituye uno de los factores básicos del desarrollo agrícola. La nueva estructura agraria ha sido creada para estímulo de ese desarrollo y ha cumplido hasta ahora esa misión; pero dentro de ella se encuentran sectores que aparentemente están frenando ese desarrollo, aunque puede afirmarse y creo poder demostrarlo después, que aceptando sin conceder, que esos sectores constituyen factores negativos, en los años futuros podrá mantenerse el ritmo de aumento de la productividad agrícola nacional, mediante la colaboración de las diversas formas de tenencia de la tierra, cuya aportación será cuantitativamente diferente, como resultado de sus características funcionales también diferentes.

Quedan por citar otras variables importantes que intervienen en

el complejo funcional del desarrollo agrícola y que en buena parte son determinadas por la existencia de una reforma agraria, tales como la organización de los nuevos empresarios para robustecer su capacidad productiva, sobre todo cuando ésta ha de ejercerse en las muy pequeñas explotaciones, cuya integración en grupos asociados permite superar las debilidades individuales. Es la cooperativa la fórmula adoptada universalmente para este agrupamiento social, que tiende a constituir la gran empresa agrícola con la suma de muchas pequeñas explotaciones, sin que se lesionen los derechos individuales a la tierra que concede la reforma agraria. Es esta una fórmula impecable en la teoría; pero que en la práctica se resiste tenazmente a rendir el éxito que de ella se espera. He tenido que resistir a la tentación de ensayar en esta ocasión un análisis de los factores que se han opuesto en México a un vigoroso desarrollo cooperativo, a pesar del gran esfuerzo organizador desarrollado, que ha llevado a la constitución de probablemente más de diez mil cooperativas entre los agricultores, de las cuales funcionan menos de la mitad, en condiciones no muy brillantes, salvo algunas excepciones minoritarias. Pero este ensayo de análisis requeriría tiempo y hay que resignarse a dejar ésto para mejor ocasión, sobre todo si se toma en cuenta que en la experiencia cooperativa mexicana se encuentra un amplio campo de estudio en el cual apenas se ha penetrado y constituye un apasionante tema de investigación. Sin embargo me aventuro a afirmar que esta ausencia pertinaz de éxito en las cooperativas de campesinos se origina en buena parte en una sobreestimación hiperbólica de las bondades de esta organización y, en buena parte también, en la subestimación de las dificultades y resistencia del medio rural para su eficaz realización, en las cuales intervienen factores psicológicos, económicos y sociales, cuya justipreciación se ha visto oscurecida por falta de comprensión amplia y profunda del problema.

Finalmente y una vez realizada la función productiva periódica de la tierra, cualquiera que sea su intensidad, surgen los problemas de distribución y mercado que dan lugar a plurales actividades que exigen inversiones y gastos adicionales destinados al mantenimiento de precios adecuados, tanto para el agricultor como para el consumidor, por medio de influencias, a veces muy costosas, para neutralizar las actividades de especulación. Más adelante se hablará más extensamente de este tópico.

En todos los factores hasta aquí descritos, puede determinarse sin gran dificultad un común denominador: la necesidad de inversiones, tanto dentro como fuera de la empresa agrícola. La disponibilidad de capitales para esas acciones ha estado y sigue estando muy por debajo

de cualquier conjetura o estimación del monto total necesario de esas inversiones y gastos. Las necesidades son grandes y los recursos pequeños y, por lo tanto, la atinada administración de esos recursos, por medio de programas a mayor o menor plazo, es la única forma de actuar sobre el desarrollo agrícola, con la perspectiva de que la disponibilidad de esos recursos ha de ser creciente, conforme se logren cumplir una a una y paulatinamente las etapas de esa programación.

He hecho esta descripción indudablemente no exhaustiva, porque la he considerado proemio obligado para mostrar los esfuerzos y las etapas que se han sucedido en la historia del desarrollo agrícola mexicano, que se iniciara en 1917, con la Reforma Agraria después de una sangrienta y devastadora guerra civil que destruyó en gran parte el aparato productivo prerrevolucionario. En aquel lejano y penoso principio, nada había que pudiera promover ese desarrollo que no fueran las manos casi vacías de los campesinos, quienes sin otros recursos iniciaron el trabajo productivo en aquella tierra que dejó de ser instrumento para mantener el atraso económico y social y se transformó en base de un trabajo ejecutado por hombres que adquirirían un nuevo derecho y una nueva dignidad. Poco se puede decir de la situación que prevaleció en aquella primera etapa constructiva de una nueva agricultura, por falta de una información suficiente. La recopilación de datos se inició muchos años después. La estadística agrícola anual nació en 1925 y hasta 1930 se hizo el primer Censo Agrícola Ganadero, a partir del cual se ha contado con expresiones cuantitativas, logradas cada diez años, que abarcan todo el panorama de la agricultura y de la ganadería nacionales. En estos momentos, recién se han terminado las tareas de recolección de los datos del Censo de Población y se están terminando las del Censo Agrícola Ganadero, cuya concentración y exposición rendirán informaciones frescas de gran interés, para juzgar el desenvolvimiento de los fenómenos agrícolas motivo de este trabajo, que ocurre en momentos en que la información disponible proviene en parte importante del Censo de 1950 y que, por lo tanto, refleja la situación existente hace diez años y no la actual. Se dispone además de las estadísticas agrícolas anuales, cuyas últimas expresiones son más recientes y que reflejan, en forma limitada, el desarrollo agrícola en casi todo el último decenio, con referencia únicamente a las áreas cosechadas de cada cultivo, su rendimiento medio y el volumen y valor totales de la producción. Si de estas últimas informaciones se extraen nociones globales y claras acerca del desarrollo agrícola expresado en los conceptos antes citados, que forman series continuadas que abarcan ya treinta y cinco años, de los datos Censales disponibles

que abarcan múltiples aspectos de la economía agrícola, se obtiene una información anticuada que, aunque es posible manejarla, para inferir de su examen, con ayuda de otros datos dispersos obtenidos durante el último decenio, las características probables de la situación actual, las conclusiones obtenidas deben verse con reserva. Se dispone, además, de las informaciones de los bancos oficiales de crédito agrícola que contienen una estadística anual limitada al sector en que operan, así como de las operaciones estadísticas de los Distritos Nacionales de Riego, de gran utilidad para ayudar a la formación de un juicio actual aceptable. Existen otras informaciones fragmentarias acerca de aspectos financieros y económicos relacionados con la agricultura pero de cualquier manera, lo que ahora se concluya, tendrá que ser revisado a la luz de los datos del Censo de 1960. Las probabilidades de que en esa revisión queden ratificadas las conclusiones actuales, es muy grande.

La primera etapa del desarrollo agrícola nacional inmediatamente posterior a 1917 se distingue, repito, por la ausencia de informaciones metódicas y lo que entonces pasó solamente puede captarse a través de datos parciales, esporádicos y dislocados. El hecho fundamental innegable es que, en esa iniciación, se adolecía de la casi total ausencia de capitales disponibles cuya inversión propiciara el desarrollo agrícola. Siendo esta disponibilidad de capitales determinante de la integración de los diversos factores favorables a ese desarrollo, creo que la mejor forma de describir el proceso constructivo de la agricultura es por medio de la ubicación cronológica del nacimiento de cada uno de esos factores, que han ido apareciendo cuando el desarrollo económico general ha permitido las inversiones y gastos respectivos. Cabe apuntar que en este proceso ha existido una intervención gubernamental decisiva que ha suplido en la medida de lo posible, en cada etapa histórica, la escasez de recursos de los nuevos agricultores, las limitaciones en el mercado de capitales y la renuencia de los disponibles para acudir al financiamiento agrícola y de las obras benéficas para la agricultura, ya sea ocupándose plenamente de una serie importante de acciones o efectuando inversiones iniciales para promover y estimular la intervención del capital privado.

Hasta nueve años después de iniciada la Reforma Agraria no fué posible plantear bases firmes para el financiamiento de la agricultura. En 1926, poco después de la creación del Banco Central, se dictó la primera Ley de Crédito Agrícola que autorizó la existencia del Banco Nacional de Crédito Agrícola, destinado a operar, con un capital inicial muy reducido, con ejidatarios y propietarios no ejidales. En esa Ley se adoptó por primera vez la fórmula de organización cooperativa, por

medio de las llamadas sociedades de crédito que al mismo tiempo que constituían un útil nexo entre la institución de crédito y el pequeño empresario, aliviando las tareas administrativas de la operación de los préstamos, eran instrumentos para robustecer las garantías y responsabilidades individuales y contenían en sus estatutos las más amplias posibilidades de evolución cooperativa en todos los aspectos de servicios, consumo, manejo en conjunto de cosechas, industrialización de los productos agrícolas y explotación en común de las tierras de los asociados. En los primeros diez meses de operación, se palparon las grandes necesidades de crédito agrícola en comparación con la pequeñez de los recursos, pues en ese lapso se presentaron 1906 solicitudes de crédito, con monto aproximado de 53 millones de pesos de los cuales fueron solamente aprobadas 143 con un monto de \$1.662,056.00. Este Banco Nacional de Crédito Agrícola operó en forma bilateral — con ejidos y propiedades no ejidales — hasta 1935, año en que sus operaciones de préstamos agrícolas ascendieron a cerca de \$18.000.000. En ese año había organizadas 1,128 sociedades de crédito con ejidatarios y 453 con pequeños agricultores. Pero hasta entonces la actividad distribuidora de la tierra había adolecido de cierta tibieza y los mandamientos legales para la dotación y restitución de tierras a los campesinos se habían cumplido con lentitud, de tal manera que al final de 1934 — diecisiete años después de iniciada la Reforma Agraria — se habían concedido en posesión definitiva 4,734 ejidos, cifra muy inferior a la de poblados con derecho legal a recibirlos. En 1935 se adoptó la decisión gubernamental de actuar enérgicamente en esta tarea y solamente en ese año se realizaron 1,663 posesiones definitivas de ejidos, cifra insólita que representó el 34 por ciento de lo que se había ejecutado en los diecisiete años anteriores. La actividad creadora de ejidos siguió en forma intensa y en 1940 el número total de ejidos llegaba ya a 14,681. Después, el ritmo decreció y en la actualidad, veinte años después, el número de ejidos es poco mayor de veinte mil.

La más intensa labor de redistribución de la tierra iniciada en 1935, trajo consigo la razonable previsión de un aumento en las necesidades de crédito para respaldar el funcionamiento de las nuevas empresas agrícolas y así, por mandato legal, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, destinado a operar exclusivamente con ejidos, dejando al Banco Nacional de Crédito Agrícola el encargo de financiar a las propiedades no ejidales, al mismo tiempo que se le encargaba la administración y colonización de los Distritos Nacionales de Riego con la finalidad de que, operando créditos adecuados entre los usuarios de las nuevas unidades de regadío — las más aptas para el desarrollo agrícola

la — se promoviera la intensificación de la agricultura, lo cual constituyó el programa principal de ese Banco de 1936 a 1944, lapso en el cual, en la medida de las posibilidades, se cumplió con esta misión. En ambos Bancos se incrementaron las posibilidades de operación y desde entonces hasta ahora han experimentado paulatinos y constantes incrementos en su capacidad de operación, radicados en el aumento de su capital, suscrito en su mayor parte por el Gobierno Federal, y en el financiamiento de sus operaciones que proviene principalmente del Banco Central, con alguna pequeña intervención del capital privado. Según el informe del Banco de México, correspondiente al año de 1959, el financiamiento total a la agricultura y a la ganadería proveniente tanto de bancos nacionales como de instituciones privadas, ascendió en el año anterior a 4,249 millones de pesos, de los cuales fueron operados por los Bancos Nacionales 2,811 millones de pesos. Si se comparan estas cifras con las ya citadas correspondientes al lejano año de 1926, en que se inició modestamente la estructuración del aparato de financiamiento para la agricultura, se destaca con toda evidencia en que, en paulatina integración paralela al desarrollo económico general, se ha acrecentado el crédito a la agricultura y a la ganadería. En la comparación debe tenerse en cuenta el valor relativo de la moneda en cada época. Debe observarse que en estas cifras se incluye la ya importante colaboración de la banca privada que se ha logrado, bien sea por su concurrencia espontánea un tanto limitada o bien como producto de las presiones y estímulos puestos en juego por el banco central, entre los cuales pueden citarse la liberación parcial de los depósitos legales y la constitución de un fondo de garantía para el crédito agrícola.

Pero a pesar del esfuerzo realizado, a pesar de la concurrencia del capital privado, ahora, como en 1926, se descubre sin gran esfuerzo que el financiamiento disponible está todavía lejos de satisfacer las necesidades de la agricultura, tanto porque no alcanza a beneficiar sino a una parte del sector campesino menos favorecido y más necesitado de la ayuda crediticia y porque, en realidad, recién se ha iniciado la llamada "revolución agrícola", consistente en la incorporación a las empresas agrícolas de la tecnología adecuada para acrecentar su productividad. A medida que los recursos tecnológicos sean mayores, habrá una demanda mayor de crédito para lograr las inversiones necesarias. En el sector de los ejidos existen alrededor de dos millones de pequeños empresarios y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, especializado en la operación con este tipo de agricultores, a pesar de que sus operaciones anuales exceden ya de un millar de millones de pesos, apenas alcanza a atender a aproximadamente la cuarta parte de los ejidos existentes.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, que también ha multiplicado sus operaciones, actúa en un reducido sector de pequeños propietarios, quedando buena parte de ellos ajenos a la ayuda crediticia. La banca privada actúa preferentemente en un sector de la propiedad no ejidal, formado por las empresas mayores, dedicadas a cultivos de alto rendimiento económico y productores de artículos para la exportación. Probablemente en este último sector, las necesidades de crédito sean menos agudas por razón de que en él se encuentra la mayor capacidad de generación de capitales propios como producto de la mayor magnitud de las empresas agrícolas.

Hay que examinar ahora otro aspecto del desarrollo agrícola, de fundamental importancia para México y que ha exigido un ya largo programa de grandes e ininterrumpidas inversiones. Se trata del riego que ha sido uno de los recursos técnicos fundamentales, quizá el principal, para el desarrollo agrícola registrado hasta la fecha. México es, en gran parte de su area, un país con precipitación pluvial deficiente, a veces en cantidad y a veces en distribución. Su climatología determina un período lluvioso que se inicia a fines de mayo o principios de junio y termina en octubre. El resto del año corresponde a la estación seca. Los riesgos de pérdida de cosechas por sequía durante ese corto y frecuentemente defectuoso período de lluvias, se acentúan en el altiplano por la presencia temprana de las heladas que restringen el lapso disponible para la fructificación de los cultivos. Estos hechos adversos, conocidos de muy antiguo, determinaron la adopción de una enérgica política de construcción de obras de riego que, de acuerdo con la Ley de Irrigación con Aguas Federales, se inició hasta 1926, es decir nueve años después de haberse iniciado la Reforma Agraria y cuando fué posible disponer de recursos para las inversiones iniciales, que el primer año ascendieron a \$ 5.160,000, para llegar en constante aumento anual a \$ 641.522,000 en 1957, cifras que corresponden a los valores nominales de la moneda y que no representan fielmente el desenvolvimiento de esta actividad constructiva. Expresada la primera de las cifras citadas en moneda de 1957 cambia a \$ 36.846,000. Así que, en 31 años la asignación, creció incesantemente hasta llegar a ser, en el último año de la serie, aproximadamente 18 veces mayor que en la iniciación. La inversión total, realizada durante ese lapso y expresada en moneda de 1957, asciende a la suma de \$10,726.000,000, y mediante ella se han puesto bajo riego cerca de dos y medio millones de hectáreas. Un estudio minucioso realizado hace poco tiempo, ha dado por resultado el conocimiento de que el total de esa clase de tierras llega ya a cerca de cuatro millones de hectáreas, que representan cerca del 40 por ciento del

area total cultivada según el Censo de 1950. Esta relación no es estrictamente correcta, por corresponder a hechos registrados en fechas diferentes, pero se usa para dar idea de la importancia de las tierras de riego en el conjunto de los recursos territoriales usados en la agricultura. En esa gran superficie regada se incluyen, además de las realizaciones gubernamentales, las áreas logradas por particulares mediante obras para el aprovechamiento hidráulico concedido por el gobierno de acuerdo con la Ley de Aguas; las áreas regadas con aguas subterráneas o con pequeñas obras estimuladas por el crédito agrícola y las regadas por obras ya existentes desde antes de 1917. Hay estimaciones acerca de la posibilidad total de regadío mediante el uso de todos los recursos hidráulicos aprovechables, que fijan el máximo probable de tierras de riego en siete millones de hectáreas o poco más, lo cual significa que se está aproximadamente a la mitad del camino del programa posible, después de treinta y cuatro años de ardua tarea, en cuyas realizaciones ha jugado papel principal la posibilidad de inversiones, condicionada por el desarrollo económico general. Existe en la actualidad una clara tendencia al aumento anual en las inversiones en obras de riego, lo cual hace pensar que el resto del programa podrá realizarse a un ritmo cada vez más acelerado y en un lapso menor que el utilizado en la primera parte, que correspondió a la etapa penosa de creación del multiplicando inicial que diera lugar a la ascendente generación de capitales.

Uno de los factores que más y mejor han influido en el desarrollo agrícola es el regadío. Efectivamente el agua es determinante esencial de la vida. Sin agua, la vida es imposible. Y el aprovechamiento de la tierra se hace por medio de seres vivientes — plantas y animales — cuya vida y prosperidad dependen de la disponibilidad de agua suficiente para sus necesidades vitales. La mayoría de los recursos técnicos son inútiles cuando falta el agua o cuando los organismos sufren transitoriamente por su escasez, que lesiona gravemente su fisiología y hace mermar o desaparecer su producto. El riesgo agrícola por sequía, o sea la probabilidad de pérdidas de cosecha por la presencia de ese factor adverso, es de cálculo difícil por no existir información metódica sobre el particular, ya que ésta se recaba cada diez años, dentro del Censo Agrícola Ganadero. Las informaciones meteorológicas son indicios útiles, aunque no constituyen recurso completo para esta finalidad, además de que en muchos lugares abarcan períodos todavía pequeños. Existe la noción, derivada de los estudios climatológicos, de que más de la mitad del territorio mexicano está sujeto a precipitaciones pluviales escasas y probablemente más de la mitad de las tierras de

temporal, las más abundantes en el país, adolecen de grandes defectos en cuanto a disponibilidad de humedad para los cultivos en ellas practicados. En los resultados del Censo de 1950 se observan algunas cifras interesantes. La superficie total cultivada fué de 10.863,000 hectáreas, de la cual se logró cosecha en 8.573,000 hectáreas. La diferencia, 1.430,000 hectáreas corresponde a tierras con cosechas perdidas por diversos siniestros, entre los cuales el más importante es el de la sequía, que representó el 78 por ciento del total de las pérdidas. Pero esta cifra es apenas un indicio de la importancia de este factor deprimente, ya que se recaba cada diez años, no capta las variaciones anuales y se refiere a cultivos totalmente perdidos, sin que alcance a fijar ideas sobre los efectos de las sequías parciales que menguan los rendimientos sin perjudicar definitivamente a la planta. Se puede asegurar que los bajos rendimientos generales de los cultivos que se hacen preferentemente en tierras de temporal, son originados primordialmente por esa escasez de lluvias. El maíz que cubre la mayor proporción de las tierras de cultivo, se practica principalmente en tierras de temporal y su rendimiento medio es bajo — alrededor de 800 kilogramos por hectárea ocasionado en buena parte por las condiciones precarias de disponibilidad de humedad en que se practica, en su mayor parte. Los rendimientos medios obtenidos en las tierras de riego, duplican aproximadamente la cifra anteriormente citada.

Estas condiciones adversas dan lugar a que, en un gran sector de la agricultura mexicana, haya obstáculos hasta ahora no franqueados para el progreso agrícola. Ante el riesgo de pérdida de cosechas, siempre amenazante y frecuentemente realizado, el agricultor asume una actitud cautelosa que lo lleva a invertir lo menos posible, en forma que la agricultura que practica es rudimentaria y rehusa la adopción de la mayoría de los recursos técnicos capaces de incrementar la producción, porque resultan inútiles y onerosos cuando existe sin neutralización esa adversidad. El agricultor temporalero² juega anualmente un albur con el tiempo y las limitadas probabilidades de ganarlo, lo hacen reducir al mínimo su apuesta.

Pero el panorama no es igual en todo el territorio nacional. Junto a ese sector de tierras de temporal tan poco favorecido, se sitúa otro en que, en grados diversos, la precipitación pluvial es más eficaz y donde el riesgo de sequía va siendo menor. En este otro sector temporalero, más limitado, sí es posible practicar una agricultura progre-

² Que siembra en tierras sin riego, sujetas exclusivamente a la precipitación pluvial.

sista mediante la utilización, con cierta cautela de nuevos recursos técnicos. Al disminuir la probabilidad de pérdida, aumenta con limitaciones, la posibilidad de inversiones adicionales. De cualquier manera, la mayor o menor inseguridad en la precipitación pluvial establece siempre limitaciones al progreso de la agricultura.

Hay otros efectos deprimentes del desarrollo agrícola, cuya causa radica en la escasez pluvial citada y que son revelados por los datos censales, en los cuales aparece pertinazmente una gran superficie de tierras de cultivo, de la cual se utiliza solamente una parte. En 1950, la superficie total de tierras de cultivo censadas ascendió a 19.928,000 hectáreas y de ellas solamente se cultivaron el 55 por ciento, equivalente a los 10.863,000 de hectáreas ya citados. Quedaron en descanso, es decir, no se utilizaron, 9.106,000 hectáreas, cuya ociosidad solamente puede explicarse por la influencia de la humedad escasa que, al determinar una técnica agrícola rudimentaria, trae consigo la adopción de sistemas primitivos para la conservación o recuperación de la fertilidad de la tierra perdida en su explotación. Se deja a la lenta acción de las fuerzas naturales esa recuperación, mediante el llamado descanso de la tierra, que puede durar desde uno hasta varios años, durante los cuales puede usarse en pastoreo de ganado. Esto es tradición que emerge desde el fondo remoto de la historia de la agricultura y corresponde a las etapas arcaicas en que no existía otro recurso para mantener la fertilidad. Quizá no sea ésta la única explicación de la existencia de tierras ociosas calificadas en la exposición estadística con el genérico "en descanso". Desde luego, se puede afirmar que no solamente las tierras de temporal dejan de cultivarse. En las calificadas como de riego, acaece parcialmente la misma ociosidad, por razón de que la superficie regada es función también de las fluctuaciones pluviales, que hacen variar las reservas de agua almacenada, dando lugar a que haya restricciones variables de las áreas que reciben anualmente el servicio de riego. En estos casos, las tierras no regadas se siembran de temporal o no se siembran; pero este hecho, en realidad constituye proporción relativamente pequeña en la enorme cifra de tierras en descenso antes citadas. Pueden existir otros factores de carácter económico, social o institucional, determinantes de esta ausencia de cultivo; pero es de creerse que el predominante es el primeramente citado: la precipitación pluvial deficiente. En realidad todo esto no es sino una conjetura razonable que trata de explicar lo que acaece en ese vasto sector, pero que no es capaz de comprender todo lo que se oculta detrás de la cifra escueta y alarmante que el Censo revela y que es necesario investigar. Es este uno de los muchos aspectos desfavorables, un tanto opacados

por las euforias y optimismos provocados por el innegable progreso agrícola en otros sectores.

Aunque, desde el principio de la transformación agrícola mexicana, se pensó en la necesidad de la investigación científica para determinar la tecnología adecuada para el desarrollo agrícola, solamente hubo expresiones raquíticas de esta actividad, que tomó cuerpo de organización nacional eficaz hasta 26 años después. Durante el decenio 1940-1950 se consolidaron instituciones³ y programas de investigación y comenzaron a obtenerse resultados de importancia, de los cuales los más conocidos, ha sido la obtención de variedades de maíz capaces de rendimientos superiores a los habituales anteriores, con la concurrencia de otros factores tecnológicos, tales como la fertilización artificial, el combate de las plagas y el adecuado laboreo de las tierras, hechos posibles por el acrecentamiento de la asistencia crediticia. Pero, en este importante evento, no bastaba con los brillantes resultados experimentales para promover eficazmente su utilización en las empresas agrícolas. Hubo necesidad de constituir en 1947, una empresa estatal destinada a la propagación de esas nuevas semillas y a su distribución comercial entre los agricultores, apoyada por la asistencia técnica necesaria para su uso correcto y, mediante nuevas inversiones cuantiosas, se creó la Comisión del Maíz, cuya actuación eficaz es indudable. Pero esta actividad también ha sido condicionada por la limitada capacidad de inversiones del Estado. Después de casi trece años de actuación, a través de constantes incrementos, ha logrado recientemente producir semilla para siembra de unas 700,000 hectáreas. Su programa es llegar a 1.500,000 hectáreas, con cuyo producto se completará en el futuro la demanda nacional y se neutralizarán las peligrosas fluctuaciones en la producción de este cereal, elemento básico de la alimentación de los mexicanos, derivadas de que es cultivado preponderantemente en tierras de temporal. El escenario de esta lucha serán las tierras de riego y las de mejor temporal, y otro de sus resultados será la supresión de importaciones de maíz hasta ahora cuantiosas y frecuentes.

Resultado espectacular, derivado de la investigación constante y de la concurrencia de otros factores técnicos y económicos, es la llamada batalla del trigo, que se considera ganada, porque en años recientes se logró aumentar su producción hasta el nivel de la demanda nacional, produciéndose una realización que años atrás se consideraba improbable. Se han obtenido y se siguen obteniendo resultados favorables para otros cultivos, cuya descripción ocuparía mucho tiempo. El hecho

³ Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Oficina de Estudios Especiales. Esta última trabaja con colaboración de la fundación Rockefeller.

fundamental es que la investigación científica está en marcha ascendente. Los técnicos en agricultura están cumpliendo su misión en condiciones cada vez más favorables. Comenzaron en esta tarea como autodidactas, después abrevaron en fuentes de cultura extranjeras y actualmente se ha iniciado ya la preparación de investigadores en fuentes docentes mexicanas, con lo cual se acentuará la certeza y la celeridad en la obtención de resultados.

Queda otro evento importante por describir. Uno de los elementos técnicos indispensables para el desarrollo agrícola, es el de la fertilización artificial de la tierra que viene a substituir los tardados procesos naturales de recuperación de la fertilidad. Hasta hace no más de veinte años se creó, débil y titubeante, la primera industria nacional de fertilizantes que nació con escaso capital y grandes ambiciones.⁴ A través de ese lapso ha crecido y se ha consolidado y es ahora factor importante de ese desarrollo agrícola. Su evolución ha significado un gran esfuerzo y, a pesar de él, todavía la producción de los valiosos elementos de fertilización, está todavía por debajo de las necesidades mínimas nacionales que pueden expresarse, con punto de referencia aceptable, aunque no definitivo, en la disponibilidad de tierras de riego, o sea en la fertilización de cuatro millones de hectáreas. La producción nacional hasta ahora cubre menos de un millón de hectáreas y está sujeta todavía a condiciones tales como la necesidad de importar roca fosfórica como materia prima para la fabricación de superfosfatos y la escasez de yacimientos nacionales de sales potásicas, necesarias éstas, por fortuna, en menor proporción. Hasta hace pocos años la deficiencia en la producción nacional de ácido sulfúrico afectaba la producción de fertilizantes, pero ese problema ha quedado resuelto mediante el relativamente reciente descubrimiento de grandes yacimientos de azufre. Se han localizado, además, en el norte del país, yacimientos de roca fosfórica cuyo contenido se estima en 215 millones de toneladas y que constituyen una valiosa reserva para el futuro. La petroquímica presenta nuevas perspectivas para acrecentar la producción de fertilizantes. De cualquier manera, como en todo lo ya descrito, el avance logrado hasta ahora llena solamente parte de las necesidades.

Otros recursos técnicos, tales como los parasiticidas, las maquinarias para la agricultura, los vehículos, etc., no se producen aún y son de necesaria importación. Su influencia es también limitada porque limitado es también su uso, aunque en proporciones diversas.

⁴ Guanos y Fertilizantes de México.

El combate de las plagas es motivo también de una investigación científica acentuada, que da por resultado el uso cada vez más amplio y eficaz de los productos químicos para combatirlas. Las instalaciones industriales en esta rama son simples plantas mezcladoras; pero la industria química productora de los elementos básicos todavía no se inicia.

Finalmente, hay que citar la actividad gubernamental, complementaria de todas las acciones descritas, encaminada a actuar sobre el mercado de los productos agrícolas, principalmente los de primera necesidad. Por medio de una complicada y también costosa organización, se adquieren los productos de los agricultores realizando así los precios de garantía que se fijan anualmente con el fin de asegurar al productor un ingreso conveniente. La conservación y distribución de esas mercancías permite actuar sobre el mercado para mantener precios convenientes para el consumidor, influyendo en esta forma para evitar el encarecimiento de estos artículos por la especulación. Los capitales comprometidos en esta empresa comercial son cuantiosos y los costos de operación muy elevados, sobre todo porque en ellos se incluyen los subsidios que necesariamente intervienen en esta acción reguladora. En días recientes se ha hecho pública una intervención que ha lanzado al mercado un millón de toneladas de maíz para la alimentación humana, para contrarrestar maniobras especulativas que, restringiendo artificialmente la oferta, tendían al encarecimiento de este cereal fundamental en la alimentación popular. Por lo que respecta a la agricultura, esta acción pretende crear, por medio de la garantía de precios que se consideren convenientes, un clima de aliento para los productores y para ello ataca un problema complejo, en el cual intervienen diversos factores y entre ellos, los costos de producción, que por si solos constituyen problema en cuya esencia es difícil penetrar, y la abundancia de pequeñas empresas agrícolas, base de la vida familiar campesina, extremadamente sensibles a cualquier fluctuación de los precios de sus productos que, aunque no produzca la incosteabilidad, vulnera gravemente el bienestar familiar. El simple estancamiento de los precios de los productos agrícolas cuando el costo de los artículos que compra el campesino se mantiene con tendencia al encarecimiento, actúa como reductor del ingreso. De ésto habrá oportunidad de hablar más adelante.

Hasta aquí me he concretado a señalar las acciones que se han puesto en juego durante 43 años para promover el desarrollo agrícola, tratando de poner énfasis en la limitación de la posibilidad de inversiones que, a pesar del desarrollo general logrado, sigue y se-

guirá existiendo, aunque cada vez con menor gravedad. Los programas del futuro deberán ajustarse cada vez más estrictamente a esa posibilidad, cuya cuantificación cuidadosa debe ser motivo de fundamental preocupación.

Es necesario reiterar la afirmación hecha anteriormente en el sentido de que el aumento de la producción agrícola, consecuencia de las plurales acciones descritas, ha tenido como escenario principal las tierras de regadío, repartidas en partes iguales entre los ejidos y la propiedad no ejidal, donde se encuentran las condiciones óptimas para la vida vegetal. Efectivamente, a través del tiempo se ha ido acrisolando la tendencia a llevar los recursos financieros y tecnológicos al sector agrícola más favorecido, donde su aplicación estuviese sujeta a los riesgos menores y hubiese una razonable esperanza de resultados positivos.

La influencia benéfica de las inversiones en la agricultura se dejó sentir desde muy temprano. El incremento de la producción de algodón comienza a registrarse poco después de 1930 cuando se terminaron los primeros sistemas de riego en el norte desértico del país, donde predominó ese cultivo, tanto por imperativos climáticos, como por que, pudo competir aiosamente con otras siembras, desplazándolas. Con la caña de azúcar también se inició muy temprano ese desenvolvimiento. En otros cultivos también se registraron aumentos y progresos pequeños; pero fué hasta después de 1945 cuando se dejó sentir decisivamente el impacto de todo el esfuerzo anterior y cuando se generalizó el impulso ascensional en la agricultura. Por esta razón se considera pertinente que la información sobre los resultados obtenidos sitúe su punto de partida en ese año, antes del cual los aumentos en la productividad eran ligeros y en algunos casos no existían. Así que los índices que se van a usar tienen como base la situación existente en 1945, que se hace igual a 100.

En el conjunto de los principales cultivos, a través del lapso antes señalado, se observa una constante expansión de las superficies cosechadas, de tal manera que el índice para 1957 adquiere un valor de 155.8. Este gran aumento superficial tiene su origen en el incremento, que puede calificarse de normal, en la construcción de grandes obras de riego; en los programas de perforación de pozos profundos auspiciados por el crédito; en las grandes inversiones para apertura de nuevas tierras al cultivo, principalmente por medio de desmontes, que formaron parte principal de los programas de gobierno en una etapa de este período; en los programas de colonización e indudablemente en una mayor utilización de los recursos territoriales de los

ejidos y de la propiedad no ejidal. Esta gran expansión ha contribuido poderosamente al aumento de la producción agrícola; pero es de suponerse que en parte de ella no se registra todavía una intensificación de la agricultura que origine aumentos decisivos de productividad, la cual seguramente se mantiene en niveles relativamente bajos. Este notable incremento en las áreas sembradas y cosechadas es indicio claro de que algunos de los datos del Censo Agrícola Ganadero de 1950 ya son anticuados, han perdido su valor como información actual y solamente conservan un valor histórico. Puede aventurarse una estimación del crecimiento de las áreas cultivadas durante el decenio que termina, en cerca de un 50 por ciento — 5 por ciento anual como promedio — lo cual lleva a esperar fundadamente que la superficie cultivada que arroje el Censo, actualmente en ejecución, se acerca a la cifra de quince millones de hectáreas. Solamente con los resultados de esa operación censal se podrá conocer con certeza aceptable la composición de este importante fenómeno, cuya integración solamente se conoce en relación con los cultivos y con los Estados de la Federación en que se han registrado. Es de importancia grande conocer su distribución entre las formas de tenencia de la tierra, para medir su aptitud relativa para colaborar en esta expansión y mejorar así la comprensión del fenómeno del desarrollo agrícola.

Junto a la expansión superficial de la agricultura, se coloca, en estrecha relación el incremento de la producción unitaria de la tierra, cuyo índice, en 1957, adquiere el valor de 138.8, lo cual significa un importante aumento de 38.8 por ciento que indudablemente debe atribuirse a las mejorías tecnológicas incorporadas a la agricultura. Este índice debe considerarse como una media de 24 cultivos considerados que incluye situaciones muy variables dentro de ellos. Los aumentos más espectaculares en los rendimientos unitarios se han registrado, por ejemplo, en el maíz; pero solamente en el sector de este cultivo que ha sido beneficiado por la limitada disponibilidad de recursos técnicos, en el cual esos rendimientos se han triplicado, sin que dejen de seguir influyendo en el promedio los bajos rendimientos obtenidos en las tierras de temporal que siguen siendo la base principal de producción de ese cereal. Se han registrado aumentos importantes en el trigo, en el frijol, en el algodón y en otros cultivos, mientras otros no menos importantes se mantienen estancados o registran solamente pequeños aumentos, como es el caso del café y de la caña de azúcar, cuyo aumento de la producción radica principalmente en la expansión de las superficies de las plantaciones. Los resultados finales de la combinación de ambos incrementos — de superficie y de rendimientos uni-

tarios — en la producción agrícola nacional, pueden calificarse de asombrosos. La producción de algodón se ha septuplicado y constituye el principal renglón de exportación. La producción de café que contribuye también poderosamente a la exportación, se ha duplicado. La producción de azúcar se ha triplisado, satisface ya la demanda nacional y deja margen para la exportación. El abastecimiento nacional de aceites vegetales se logra ya y se basa en la semilla de algodón, en el gran aumento de las plantaciones de palma de coco y en la expansión superficial de las siembras de ajonjolí. Se ha logrado el abastecimiento nacional de trigo. En general, la producción agrícola se ha acrecentado a un ritmo mayor que el crecimiento de la población y alcanza a cubrir las demandas internas de artículos alimenticios y de materias primas industriales, con excepción del maíz, cuya producción aleatoria originada por la predominancia de las tierras de temporal en sus muy extensas siembras, obliga a la importación, a veces muy cuantiosa, cuando las condiciones climáticas son adversas; pero es seguro que este problema se resuelva cuando llegue a las metas ya citadas en cuanto al uso de semillas mejoradas de alta productividad, rodeado de los requisitos técnicos adecuados. Aunque los índices a que me vengo refiriendo comprenden solamente cultivos, es necesario hacer un paréntesis, aludiendo al desarrollo ganadero, que permitía ya, en 1958, la exportación de cerca de medio millón de cabezas de ganado vacuno, posibilidad que ahora ha aumentado con tendencia a duplicarse. Todo lo anterior, relativo a la producción agrícola, puede resumirse en el índice de volumen de la producción física, que en 1957 fué de 216.4, el cual junto con el índice del valor real de las cosechas, que en el mismo año llegó a 180.5, completa la noción sobre el acrecentamiento productivo en el período 1945-1957.

Se ha afirmado antes que el grueso de los aumentos de la producción proviene de las tierras de riego y éstas, de acuerdo con los datos del censo agrícola ganadero de 1950 estaban distribuidas aproximadamente por mitad, en partes casi iguales, entre los ejidos y la propiedad no ejidal. El conjunto de tierras de labor, incluyendo las de riego, representan en los ejidos el 44 por ciento del total censado. (19.928,000 Has.). El resto correspondía a la propiedad no ejidal. Pero estas cifras se refieren a la potencialidad total productiva de ambos tipos de propiedad, la cual como ya se explicó, solamente es utilizada parcialmente, de tal manera que las superficies cultivadas son mucho menores. La superficie total cultivada en ese año fué de 10.863,000 hectáreas, que se repartieron entre ejidos y propiedad no ejidal en proporciones de 49 por ciento y 51 por ciento respectivamente,

o sea aproximadamente por mitad. Con base en esta distribución de la tierra, puede intentarse medir la participación de ambos tipos de tenencia de la tierra en el desarrollo agrícola, así como la productividad relativa de cada una de ellas. Puede ser indicio aproximado de esa participación la comparación entre los respectivos valores de su producción, agrícola, ganadera y forestal, los cuales reducidos a porcientos del total nacional, fueron de 37 por ciento para los ejidos y 63 por ciento para la propiedad no ejidal. Este primer indicio muy general señala indudablemente una posición desventajosa del ejido. Las cifras medias correspondientes exclusivamente a la producción agrícola, comprueban parcialmente esa primera conclusión. Efectivamente, expresando la productividad agrícola por el valor medio de los productos obtenidos por hectárea cultivada, corresponde a los ejidos la cifra de \$ 360.00 mucho menor que la de \$ 598.00 correspondiente a los predios no ejidales mayores de cinco hectáreas. Estas nociones, fácilmente obtenibles de los datos censales, han sido la base de muchos juicios adversos a la institución ejidal, a la cual se atribuyen múltiples defectos estructurales y funcionales, causantes de esa baja productividad. Sin negar la existencia de esos defectos en cuyo examen ha habido una ausencia crónica de serenidad y aún aceptando que esos defectos sean causa parcial — no total — de las deficiencias productivas apuntadas, no cabe duda que la participación de los ejidos en la producción agrícola nacional, a pesar de ser más baja que la del otro sector, es de mucha importancia. En el enorme conjunto de ejidos, que exceden de 20,000, se encuentra una variada gama de situaciones, desde las más desfavorables hasta las más eficaces, determinadas por diversos factores cuyo examen detallado no cabría en este trabajo por limitación de espacio. Por ahora, solamente he de referirme a uno de ellos que parece ser principal. La inversión media por hectárea cultivada en el conjunto de ejidos, en 1950, era de \$ 138.00, mientras que en las propiedades mayores de cinco hectáreas ascendía a \$ 337.70. La diferencia es evidente y significativa. Aparte de las consideraciones teóricas que, explican la baja productividad de los ejidos, por la deficiencia de inversiones, al hacer una exploración tentativa entre muchos grupos de ejidos y de pequeñas propiedades se ha encontrado un elevado coeficiente de correlación directa entre ambos aspectos — inversión de capitales y productividad — que parece comprobar la influencia deprimente de las bajas inversiones. Pero ésto lleva al planteamiento de otro problema que se resume en una simple interrogación: ¿Cuál es la razón de esas bajas inversiones en los ejidos? La respuesta es sencilla; en los ejidos, por su estructura de conjuntos de

pequeñas empresas agrícolas, ya sea aisladas o ligadas por la organización cooperativa, es donde se encuentra la menor capacidad de capitalización y de inversión. Al mismo tiempo, por esa misma estructura y por razones prácticas y a veces ideológicas las fuentes de financiamiento rehuyen su concurrencia al financiamiento de la agricultura ejidal, salvo algunos casos excepcionales, de tal manera que su fuente principal de crédito es el Estado y ya en otro lugar de esta plática se han explicado las limitaciones en esta asistencia crediticia. Pero todo ésto es asaz superficial y no llega a lo profundo del problema. A mi juicio es necesario colocarse en otro punto de vista para analizar la actuación de los ejidos y el conjunto de problemas que presentan y ese punto de vista es la fijación, tan exactamente como se pueda, del verdadero papel que ese producto de la Reforma Agraria ha desempeñado en el proceso del desarrollo nacional, el cual seguramente es en esencia diferente del que corresponde a su hermana la llamada pequeña propiedad, producto también de la Reforma Agraria. Si no fuera así, faltaría razón válida para su existencia. El ejido ha recibido dos encargos fundamentales: actuar como amortiguador de la desocupación rural y producir sin o con escasos capitales. Ambas funciones las ha cumplido en la medida de las posibilidades reales, pues ha sido fuente parcial de trabajo de millones de campesinos, en tanto que el desarrollo económico general provee de ocupación al excedente de población rural que sigue presionando fuertemente sobre la tierra. Al mismo tiempo, se ha realizado una sustitución de factores de la producción. Los capitales ausentes se han sustituido con trabajo humano que es el factor más abundante en los ejidos. Prevalecerá esta situación mientras pueda integrarse la disponibilidad de capitales para la intensificación agrícola en las tierras ejidales. La agricultura, practicada en estas condiciones, no puede ser de lo mejor, pero si es productiva y capaz de progresar a ritmo, por ahora mucho menos acelerado que la que se practica en el otro sector de la propiedad rural. El amortiguamiento de la desocupación rural, con todas sus benéficas consecuencias, no es sino uno de los principales postulados de la función social de la propiedad de la tierra de los ejidos.

No puedo omitir la información adicional de que, en los aspectos de explotación ganadera de las tierras de los ejidos, el panorama es diferente que en su agricultura, en el sentido de una mayor productividad, si se toma el mismo punto de referencia o sea la propiedad no ejidal. Así, mientras en esta última el valor de los productos animales por cada hectárea de tierras de pastoreo ascendió, en 1950, a

\$14.54, en los ejidos el mismo valor unitario de producción, llegó a \$ 36.48. En la ganadería, por su propia naturaleza, existe una capacidad interna generadora de capitales a causa de la reproducción y multiplicación de los animales de explotación y la cifra citada indica el resultado de ese proceso. Desgraciadamente, en la asignación de tierras de pastoreo se escatimaron las superficies concedidas a los ejidos, los cuales son propietarios solamente el 24 por ciento de este recurso productivo. De cualquier manera, existe allí una compensación parcial de las obligadas deficiencias en la explotación agrícola.

Hasta aquí he procurado describir las principales acciones en cuyos efectos se ha basado el indudable desarrollo de la agricultura mexicana realizado hasta ahora. Si mi exposición no ha sido completa, cuando menos ha pretendido examinar los aspectos principales de ese desarrollo; pero ahora he de enfrentarme en la tarea final consistente en examinar las perspectivas de ese desarrollo, en el cual son de temer incertidumbres, originadas en las dificultades para justipreciar la intervención de factores imprevistos o las modificaciones en los que hasta ahora han actuado. Sin embargo cabe afirmar que son favorables las tendencias que se observan actualmente en la trayectoria evolutiva de cada uno de los instrumentos que concurren al desarrollo agrícola, ya que los incrementos en su capacidad de acción son en general crecientes, en grado variable según sea el recurso de que se trate, en forma de que hay la posibilidad de cuando menos mantener el ritmo de aumento de la producción agrícola en una tasa anual análoga a la registrada en los últimos años que se acerca al 10 por ciento. Si se mantienen las tendencias al incremento en los rendimientos de los factores estimulantes de la producción agrícola descritos, es indudable que se seguirá registrando una correlación directa con el desarrollo agrícola, sobre todo si se toma en cuenta que el campo de aplicación de esos instrumentos es todavía muy vasto. Pensando únicamente en las tierras de riego que forman el ámbito más favorable para las aplicaciones tecnológicas, y en que solamente han sido favorecidas parcialmente por ellas, en proporción a la disponibilidad de recursos técnicos, debe considerarse posible la absorción de los incrementos que se logren en todas las acciones necesarias. Sin embargo, es evidente que en el conjunto de instrumentos citados persiste un marcado desequilibrio pues no todos se han desenvuelto con igual intensidad. Mientras, por ejemplo, las realizaciones en materia de regadío han venido creciendo desde hace 34 años, los instrumentos para respaldar el aumento de producción esperado de las tierras de riego han quedado retrasados, principalmente los tecnológicos, quizá debido a

su obligada aparición tardía en el escenario de la lucha por el progreso de la agricultura. De cualquier manera, la base de cualquier programa es la evaluación cuidadosa de la posibilidad de inversiones en el futuro y, después, la distribución también muy cuidadosa de esas inversiones, con tendencia a aliviar los desequilibrios existentes.

Si se toma como base, indiscutible en esta etapa de nuestro desarrollo, la necesidad de proseguir a ritmo acelerado la construcción de obras hidráulicas para riego y se elabora una proyección a un plazo digamos de diez años y si se pretendiera, en ese lapso, equilibrar adecuadamente la acción de los demás factores, se encontraría que las tendencias del ritmo de su crecimiento hasta aquí registrado son débiles y habría que reforzarlas, acentuando en su proyección las pendientes de las líneas representativas de su desarrollo, hasta lograr que al final del lapso escogido actuaran con la armonía que hasta ahora no se realiza. Pero ésto estaría limitado, a su vez, por las proyecciones relativas a la disponibilidad de capitales para el acrecentamiento de las inversiones y entonces, probablemente, habría que modificar el tiempo necesario para llegar a las metas propuestas y, en la programación, establecer categorías de los diferentes recursos para estimular a los más urgentes y decisivos, sin perder de vista la tendencia a la armonización de todos ellos.

Las realidades evidentes en materia de posibilidad de desarrollo agrícola llevan a considerar las tierras de riego como fundamento principal, junto con las de buen temporal; pero aunque se quiera, no es posible circunscribir la acción a tan limitado sector. Hay imperativos de carácter social y político que, aunados con los económicos, presionan para que la promoción de mejor agricultura se enfile por el rumbo de las tierras de temporal menos favorecidas y tan abundantes, que en parte importante no podrán recibir el beneficio del riego. Es hora ya de iniciar la lucha por el acrisolamiento de una tecnología capaz de acrecentar su producción, o cuando menos disminuir el riesgo de pérdidas, lo cual parece teóricamente posible, aunque tendrá que ser motivo de una intensa investigación, cuyos resultados no serán tan espectaculares como los obtenidos en mejores tierras, pero contribuirán poderosamente a resolver problemas de diversas índoles, hasta ahora no atacados. Esto, aumentará los costos y las necesidades de inversiones y financiamientos en el proceso de desarrollo agrícola, con perspectivas menos precisas que las anteriormente apuntadas.

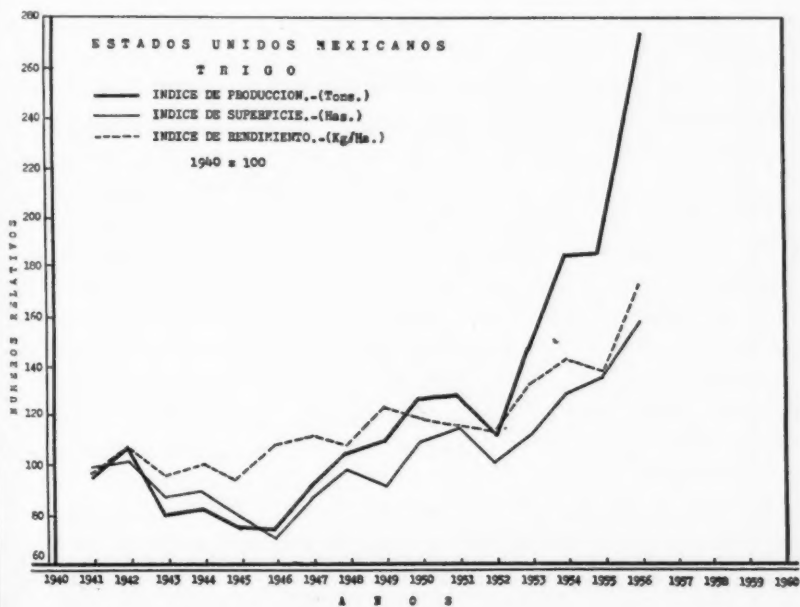
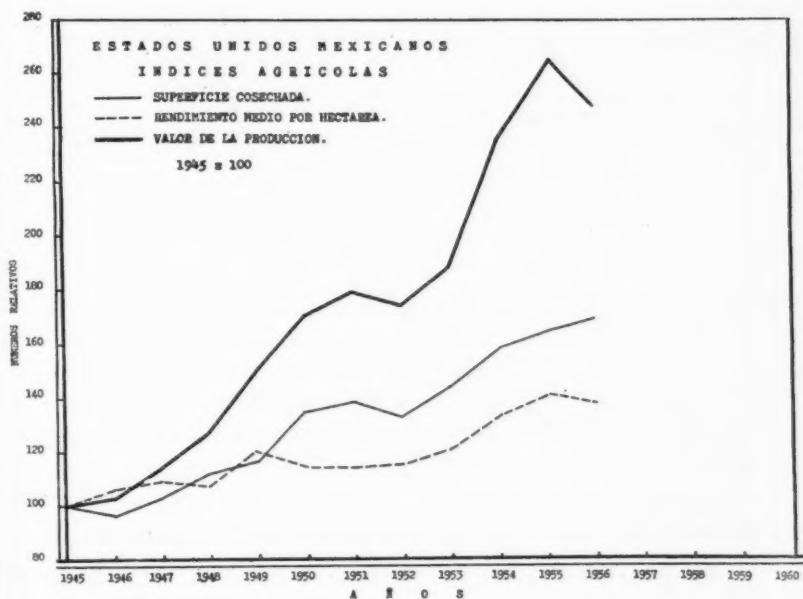
Pero la realización de esas perspectivas optimistas y alentadoras, tropezará con otros hechos, principalmente económicos, que compliarán los programas y quizá puedan comprometer los resultados. Han

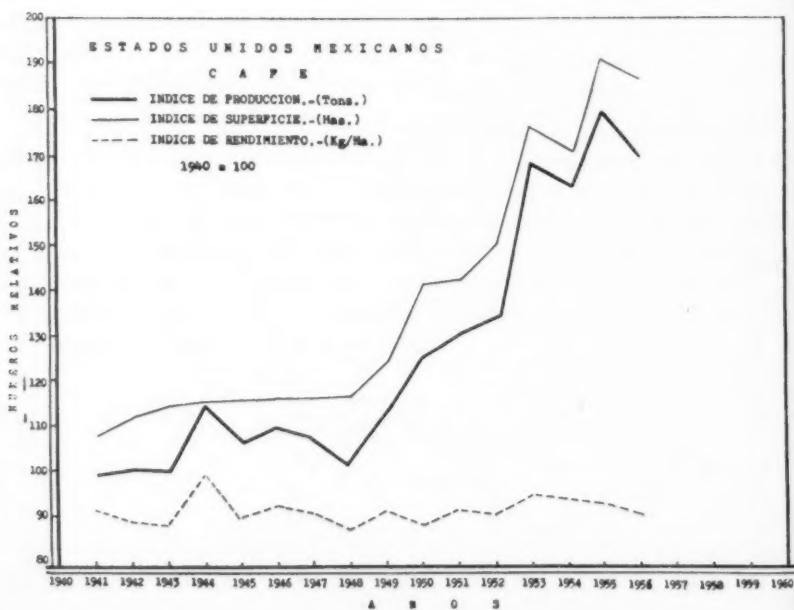
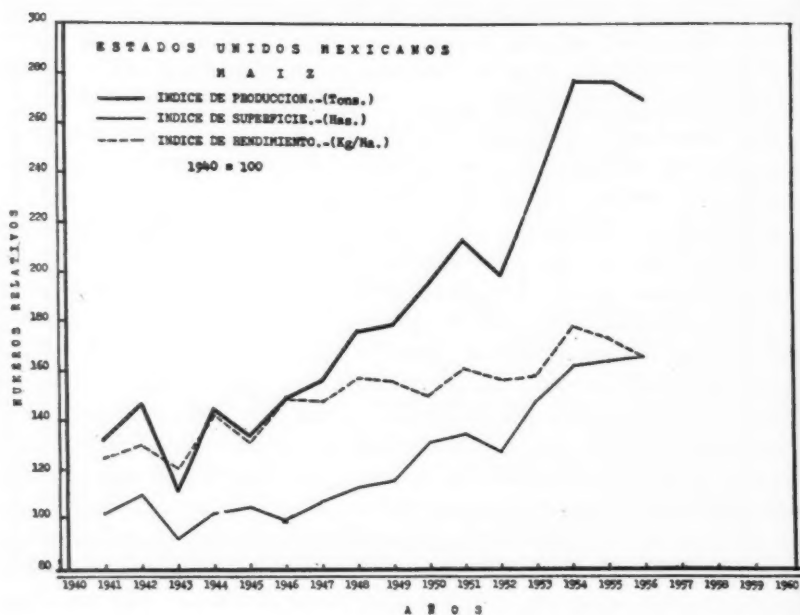
actuado, en el papel de estimulantes poderosos del desarrollo agrícola hasta ahora registrado, las tendencias a sustituir las importaciones y a aumentar las exportaciones de productos agrícolas. Cabe considerar que al haber logrado en proporción decisiva lo primero, en el futuro este incentivo será débil o no existirá. Los mercados internacionales muestran una peligrosa inestabilidad, que afectará las posibilidades de colocación en el exterior de los productos ya tradicionales de exportación como el algodón y el café, en los cuales se puede avizorar un probable estancamiento en su expansión. Los mismos mercados internacionales están ya poniendo un límite a la producción derivada de otros cultivos, hasta ahora en continuo ascenso, por las dificultades para colocar en el exterior los excedentes ya logrados sobre la demanda nacional, como es el caso del azúcar. Todo esto indica que nos encontramos en los umbrales de una nueva etapa en que, al variar los incentivos habrá una forzosa modificación en las plurales partes integrantes de la producción agrícola, mediante cambios sustanciales en los usos de la tierra, que constituirán arduos problemas de ajuste y quizá de trastornos en el desarrollo. En el supuesto de ese probable cambio en la composición de la producción agrícola por efectos externos, surge la necesidad del robustecimiento del mercado interno. Elementalmente parece que el incremento de la demanda de artículos alimenticios está asegurada por el aumento de la población; pero fuera de esta afirmación, que por sí sola tiene escasa validez, la ampliación de los mercados internos es problema asaz complicado que se sitúa fuera del tema de este trabajo.

Sin embargo y en relación con el comercio de productos agrícolas, no se puede pasar por alto la probabilidad de efectos desfavorables en el desarrollo agrícola, originados en relaciones defectuosas entre costos de producción y precios. En el desarrollo agrícola se ha registrado un ininterrumpido aumento de los costos de producción, aparejados a un constante aumento de los precios a que vende el agricultor; pero ambos crecimientos no se realizan al mismo ritmo y puede afirmarse que, hasta ahora, los costos han crecido en proporción mayor que los precios. La relación aritmética entre ambos fenómenos es el llamado índice de paridad, que es el cociente que resulta de dividir el índice anual de los precios rurales de los productos agrícolas entre el índice de los precios a que compra el agricultor. Cuando este índice de paridad aumenta, representa una mejoría en la situación económica de las empresas agrícolas en conjunto y, cuando disminuye, significa un deterioro en esa situación. Los índices de paridad disponibles revelan que nuestra agricultura se encuentra en el segundo caso, pues ese de-

terioro se ha acentuado a partir de 1945. Si se toma como base ese año y el índice de paridad se hace igual a 100, en 1957 se había reducido a 83. Este deterioro es desalentador para el progreso agrícola. Desde el punto de vista biológico, en los efectos de los factores técnicos que estimulan la productividad, se verifica la ley de los rendimientos decrecientes, según la cual a aumentos iguales sucesivos de los estimulantes de la potencialidad vital de las plantas de cultivo, corresponden aumentos decrecientes de la producción, hasta llegar a un momento en que las nuevas adiciones no producen algún aumento y pueden llegar a ser lesivas a la vida vegetal. En la etapa actual de nuestro desarrollo agrícola, los rendimientos están todavía muy distantes de los que se pueden obtener mediante aplicaciones plenas de los recursos técnicos conocidos; pero ese todavía lejano límite superior no pasa de la categoría de lucubración teórica, porque condiciones económicas colocan una barrera al aumento de la productividad, que se sitúa mucho más abajo de las posibilidades técnicas, o sea en la cercanía del punto en que los incrementos logrados se hacen iguales a los costos adicionales erogados para obtenerlos. Si la relación de paridad sigue deteriorándose, esa barrera se colocará en un punto cada vez más bajo de la curva representativa del desarrollo de la productividad y dará lugar a una limitación perjudicial en las posibilidades de utilización de los recursos técnicos disponibles, y con ella, a una limitación en esa productividad. Esto indica la importancia de una política atinada en el campo de los precios de los productos agrícolas que ha de basarse en metódicas investigaciones de las realidades rurales y entre ellas de los costos de producción.

Esta estrecha síntesis de los principales aspectos del desarrollo agrícola de México no es exhaustiva. Apenas alcanza a poner en evidencia los principales resultados de un esfuerzo que dura ya más de 40 años y que se apoyó en una Reforma Agraria profunda. El camino hacia las metas propuestas y deseadas, en las cuales deben armonizarse realizaciones económicas y humanas, es todavía muy largo; pero al final de la etapa transcurrida, los hechos descritos son aliento y estímulo para seguir adelante con fe renovada.





LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

(Como Instrumento de Reconstrucción de la Organización Social
de Nuestro Tiempo)

Lucio Mendieta y Núñez

La tierra, como factor geográfico y objeto de ocupación y de apropiación por parte del hombre, ha ejercido una influencia muy grande en las sociedades humanas. En un principio, marcó las rutas seguidas por las bandas trashumantes de seres humanos que peregrinaban con el propósito de hallar una región propicia dentro de la cual pudiesen subsistir, porque esas bandas seguían generalmente los rumbos más accesibles y que, a la vez, les ofrecían los alimentos necesarios.

En la época de la economía recolectora la tierra es, para los incipientes grupos sociales, simplemente una zona dentro de la cual se mueven constantemente en busca del diario sustento; pero desde entonces empieza a perfilarse el territorio del Estado, porque defienden esa zona de incursiones extrañas. Cada grupo trata de conservar aquella en que subsiste recogiendo los frutos silvestres, aprovechándose del agro y de los animales adecuados para satisfacer sus necesidades como algo exclusivo. Esas primeras luchas van estableciendo el habitat de las diversas hordas, si bien de límites móviles e imprecisos.

La influencia de la tierra como espacio geográfico sobre las colectividades humanas se torna más clara cuando se pasa del período de la economía recolectora al sedentarismo de la economía agrícola. Entonces la tierra deja de ser una simple superficie de ocupación para convertirse en objeto de apropiación por parte de los grupos y de los individuos. Los grupos se asientan de manera definitiva en un lugar, lo consideran como propio y al mismo tiempo llevan a cabo un reparto agrario entre sus miembros de acuerdo con su organización social.

La organización social de los grupos humanos es anterior a la época del sedentarismo agrícola y se manifiesta en creencias religiosas, jerarquías y clases sociales más o menos rudimentariamente configuradas. Esa organización se refleja inmediatamente después de que se han asentado en un lugar determinado del mundo, en la distribución de la tierra y en los modos de tenencia de la misma, que constituyen las diferentes formas de la propiedad territorial.

Una vez que surge en el seno de las sociedades humanas el concepto de propiedad del suelo, éste recobra sobre aquéllas y produce los siguientes efectos trascendentales:

a) Las jerarquías que se basan exclusivamente en creencias religiosas y en prestigios guerreros adquieren una base económica que las consolida y las dota de fuerza extraordinaria.

b) La división clasista se acentúa.

c) La posesión de la tierra que, gracias al sedentarismo agrícola, significa riqueza y poder y prestigio social, se torna, tanto en el grupo como en los individuos, en un medio y en un fin que persiguen ambiciosamente. El grupo organizado políticamente tiende a extender sus dominios y las familias a acrecentar sus propiedades agrarias.

d) La lucha de los grupos organizados en unidades políticas, por la posesión de la tierra, acaba por crear las fronteras definitivamente como líneas geográficas de separación entre los pueblos.

e) La creación de las fronteras al precisar las regiones del mundo que sirven de asiento permanente a los grupos humanos políticamente organizados les da el elemento territorial que les faltaba para constituirse en Estados, puesto que el Estado no es otra cosa que una unidad compleja integrada por la población, el territorio y el gobierno, dotada de independencia y de soberanía.

En el proceso de dispersión del género humano sobre el haz de la tierra y de concentración en grupos definidos en determinadas regiones, el suelo agrario es un factor de organización social, representa en ésta, como acabamos de ver, papel de primera importancia.

Pero su influencia no concluye aquí, sino que se extiende aún más, pues determina, en cierto modo, el destino de las sociedades humanas. En efecto; la naturaleza de sus actividades económicas, por ejemplo, depende: a) de las características y de las cualidades del suelo; b) de la posición geográfica del territorio que les sirve de asiento.

Apenas si es necesario demostrar las anteriores afirmaciones, pues salvo casos excepcionales es claro que un grupo humano que habita zonas desérticas no puede dedicarse a la explotación de bosques o a industrias que tienen como base la madera ni quienes se hallan en lugares carentes de vetas metálicas a la minería. En cambio los pastos inmensos dan origen a la industria ganadera y los pueblos que por la posesión de su territorio disponen de litorales extensos o propicios se dedican a la navegación y a las industrias marítimas. Por muchas

que sean las excepciones que se puedan señalar a este determinismo geográfico siempre conserva su valor con más o menos fuerza, según las circunstancias. En los albores de la cultura era casi absoluto o preponderante, y si bien en algunos países que, con el transcurso del tiempo han alcanzado muy altos niveles de civilización, la influencia del suelo parece dominada por las comunicaciones y las industrias que se alimentan de materias primas conseguidas en todas las regiones del mundo, a pesar de eso aún en ellos se manifiesta de mil modos el influjo territorial y en los llamados actualmente países subdesarrollados con evidente precisión ¹.

La tierra, como ámbito geográfico de los pueblos, ha ejercido y aun ejerce, además, otra influencia de no menor importancia en su destino por el simple hecho de la situación de cada uno de esos ámbitos respecto de los otros. La colindancia o la cercanía de un país poderoso o lleno de ambiciones que no posee territorio suficiente para su población o que carece de ciertos elementos necesarios para su industria y que tienen en abundancia sus vecinos constituyen, para éstos, circunstancias desfavorables que los obligan a mantener una organización militar adecuada para su defensa, que, a su vez, influye sobre su organización social. Las guerras de Japón contra Rusia y contra China con el propósito de obtener tierras en el Continente Asiático; la ocupación de Noruega por los alemanes en la segunda guerra mundial, son unos cuantos ejemplos entre muchos que podrían aducirse en apoyo de lo que antes decimos.

En la organización interna de cada Estado el territorio tiene capital importancia. Apenas constituido un país, se desarrolla, dentro de él, un proceso de concentración de la propiedad agraria, proceso que parece tener todas las características de una ley universal, pues casi ninguna de las naciones civilizadas escapa a dicho proceso y a sus consecuencias económicas y sociales. He aquí algunos ejemplos:

En Rusia, bajo el reinado del Zar Alejandro I, "las nueve décimas partes de la tierra laborable era poseída por la Corona, por los príncipes y por la nobleza ².

En Francia, antes de la revolución, la mayor parte del suelo agrario estaba en manos de no más de 30,000 propietarios ³.

¹ Nosotros no pretendemos revivir las exageraciones de la escuela sociogeográfica; pero consideramos que las críticas que se le han hecho, si bien destruyen esas exageraciones, no invalidan completamente la influencia que el factor geográfico ejerce sobre las sociedades humanas en la mayoría de los casos.

² Fernando González Roa, *El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*, Editorial Talleres Gráficos, México, 1915, pág. 35.

³ Fernando González Roa, *op. cit.*, pág. 13.

En España, según Bernardino C. Horne, el latifundismo empezó a surgir en la época de la Reconquista, porque los reyes españoles daban las tierras arrebatadas a los moros a los nobles y a las ciudades; éstas las poseían en forma de propiedad comunal; pero, con el transcurso del tiempo y por diversas circunstancias, se vieron obligados a enajenarlas, y así la mayor parte de la propiedad territorial se fue concentrando en unas cuantas manos ⁴.

Otros países del centro de Europa muestran el mismo proceso, más o menos lento, de concentración agraria.

En China se operó también el proceso de acaparamiento de la tierra en manos de unas cuantas familias que la poseían en extensiones enormes ⁵.

América, lejos de ser una excepción, es acaso la parte del mundo en donde el latifundismo ha alcanzado increíbles proporciones. En efecto, en los Estados Unidos de Norteamérica había en el Sur, antes de la Guerra de Secesión, propiedades inmensas poseídas por relativamente reducido número de familias. Esto fue posible porque la esclavitud de los negros favorecía la explotación de los latifundios.

En la América hispana, a partir de la conquista y pese a las sabias leyes de los monarcas españoles, que nunca se cumplían, se desarrolló con gran rapidez el proceso de concentración agraria. Los conquistadores adquirieron grandes extensiones de tierra por donaciones que les hicieron de ellas los mismos reyes de España para recompensarlos por sus servicios y para estimular una corriente de colonización de aquel país hacia los nuevos dominios. Los colonos recibieron, gratuitamente, magníficas dotaciones territoriales que extendieron más tarde unas veces por medio de compras de terrenos realengos, es decir, propiedad de la Corona y otras mediante la simple ocupación o el despojo de las tierras poseídas por los indígenas.

En las Antillas y en el Brasil se dió el mismo fenómeno de acaparamiento excesivo del agro en manos de unos cuantos extranjeros.

Las consecuencias económicas y sociales del latifundismo en todos los países civilizados del mundo no se hicieron esperar y fueron y son aún, en muchos de ellos las siguientes:

A) La formación de una aristocracia agraria, reducida, que o tiene en sus manos el poder político o bien ejerce sobre los que lo detentan influencia decisiva.

⁴ Bernardino C. Horne, *Reformas Agrarias en América y Europa*, Ed. Claridad, Buenos Aires, pág. 9.

⁵ Fernando González Roa, *op. cit.*, pág. 17.

B) El ausentismo de los grandes terratenientes, fenómeno éste que se ha dado sobre todo en la América Latina, en donde el latifundista no dirige la explotación de sus propiedades, sino que la encomienda a uno o varios administradores, en tanto que él se pasa la mayor parte de su vida o en la capital de su propia país o en el extranjero en medio de una existencia ostentosa.

C) El atraso de la agricultura por falta de interés personal de quienes dirigen las explotaciones agrícolas latifundistas, pues no siendo los propietarios sino servidores de éstos se concretan, generalmente, a poner en práctica sistemas rutinarios de cultivo.

D) El aumento del número de campesinos sin trabajo y sin tierra, porque la concentración de ésta en pocas manos impide que llegue a ser poseída en extensiones suficientes por la mayoría de las familias campesinas, y las grandes propiedades no pueden dar ocupación sino a limitado número de jornaleros.

E) La baja de los salarios en el campo como consecuencia de la oferta cada vez mayor de mano de obra.

F) La intensificación de la tendencia emigratoria. Grandes masas de campesinos sin trabajo se van al extranjero en busca de ocupación.

G) El aumento de la corriente migratoria del campo hacia la ciudad.

H) La baja de salarios en la ciudad como consecuencia del acrecentamiento de la oferta de mano de obra.

I) El aumento del pauperismo en la ciudad y en el campo.

J) La agravación de los problemas educativos, pues la miseria trae como consecuencia inmediata el que un gran número de niños no asistan a la escuela, porque están obligados a trabajar con objeto de aumentar los recursos familiares o bien carecen de ropa y hasta de alimentación adecuada para la vida escolar.

K) El resultado de todo esto es que, a pesar del orden guardado por la Policía y el Ejército en los países en donde la concentración de la propiedad territorial es excesiva y no obstante de que la clase alta y la clase media que goza de suficientes recursos y las constantes obras materiales que emprende la administración pública dan la impresión y la apariencia de paz y prosperidad, la realidad es que existe un clima de inquietud, de malestar, de descontento; un grave desequilibrio social que se manifiesta de mil modos: elevación irrefrenable del costo de la vida, aumento de la morbilidad y la mortalidad, de la malvivencia y del crimen, huelgas, paros, motines, etc., con repercusiones políticas que traen como consecuencia, en algunos casos, los golpes de Estado, los magnicidios, las revoluciones.

L) Aumento, hasta un grado excesivo, de la estratificación social, pues, como afirma T. Lynn Smith, cuando en una propiedad rural hay unas cuantas familias de la clase élite en el vértice de la pirámide social y una gran masa de trabajadores rurales sin capacidad o instrucción, empobrecidos e improductivos en la base, existe poco o nada que merezca la designación de una clase media agrícola para llenar el inmenso espacio social entre aquellas dos capas”⁶. En estas condiciones la clase baja aumenta de volumen a pesar de su pobreza excesiva y empieza a ejercer una presión demográfica peligrosa.

Este estado de cosas se agudizó después de la primera guerra mundial, y como reacción enérgica, en un decidido intento para reconstruir su economía y su estructura social, muchos países emprendieron, en sus respectivas jurisdicciones, la Reforma Agraria. México el primero, cuando menos en los tiempos modernos, pues como resultado de la revolución de 1910, que tuvo como causa profunda la miseria campesina, motivada, a su vez, por la excesiva concentración de la tierra, se dictó la Ley de 6 de enero de 1915 en la que se ordenó que se diesen tierras a los pueblos rurales que las necesitaran, tomándolas, mediante la expropiación, de las grandes haciendas circunvecinas. En la Constitución Política de 1917 se reiteraron las disposiciones de la ley citada y fueron complementadas con otras que perfeccionaron, en sus lineamientos esenciales, la redistribución del agro mexicano sobre bases de justicia social. Bien pronto el movimiento agrarista iniciado en México se extendió prácticamente a todos los países civilizados de cultura occidental, pues, por ejemplo, en Polonia se dictó la Ley de 15 de julio de 1920 que ordenó el fraccionamiento y el reparto de las grandes propiedades rústicas; en Rumania, la Ley de 27 de julio de 1921 estableció principios y procedimientos expropiatorios para fraccionar las extensiones de cien hectáreas en adelante poseídas por un solo dueño; Checoslovaquia, dice Arthur Wauters, “once días después de su resurrección prohibió la transmisión de terrenos agrícolas”; otra ley “puso todas las grandes propiedades bajo la tutela del Estado” y la de 8 de abril de 1920 ordenó la expropiación para redistribuir la propiedad territorial. En Yugoslavia, por ley de 25 de febrero de 1919, se ordenó la expropiación de todas las grandes propiedades; en Bulgaria, la ley de 6 de mayo de 1921, puso en práctica la expropiación y el reparto de tierras entre los campesinos; Grecia dictó una ley agraria el 29 de diciembre de 1917; Letonia, el 16 de octubre de 1920, expidió la ley de expropiación y distribución del agro, que fué sin

⁶ T. Lynn Smith, *Sociología Rural. La Comunidad y la Reforma Agraria*, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Sociología, Bogotá, 1959, pág. 38.

duda una de las más radicales, y Lituania, el 15 de febrero de 1922, perfeccionó la reforma agraria que había iniciado con anterioridad⁷.

Después de la segunda guerra mundial, se produjeron en los países de Europa grandes transformaciones políticas y sociales; pero quedó vigente la tendencia agrarista, es decir, el propósito de impedir las concentraciones agrarias y, por el contrario, procurar la equitativa distribución de la propiedad territorial. Solamente como ejemplos citaremos el caso de Italia, en donde, según Alessandro de Feo, "La exigencia de una reforma agraria se manifiesta demasiado viva, lo mismo que en otros países, después de la primera guerra mundial". Y agrega: "Todos los partidos políticos, desde 1943, inscribieron en sus programas proyectos de reforma agraria y ha sido esta unanimidad la que determinó la aprobación de la nueva Constitución, que entró en vigor el 1.º de enero de 1948, en la que se sientan las bases para un cambio radical en la estructura de la propiedad territorial"⁸. En el Japón, después de la segunda guerra mundial, el antiguo sistema latifundista de la propiedad territorial que servía de base al militarismo fué transformado por varias leyes que obligaron a los antiguos terratenientes poseedores de extensiones mayores de mil hectáreas a vender los excedentes al Estado con objeto de que éste, a su vez, los fraccionara entre los arrendatarios. El Código Agrario de 1952, actualmente en vigor, recogió en su articulado las disposiciones esenciales de leyes anteriores y trató de perfeccionar el sistema de apropiación de la tierra para evitar nuevas concentraciones y para satisfacer ampliamente las necesidades de los campesinos⁹.

La India tenía una organización agraria muy complicada que provenía de la antigua estructura social de castas. La tierra era poseída por una clase privilegiada que la cedía en alquiler a otras personas y éstas a su vez, la entregaban a los campesinos mediante un estipendio que resultaba excesivamente oneroso, pues comprendía los beneficios de uno o varios intermediarios hasta los del verdadero dueño.

Después del año de 1935 los gobiernos provinciales, y después de 1947 los gobiernos de los Estados de la India, han tratado de realizar una reforma agraria fundamental. "La India moderna, dice Mahesh Chand, se esfuerza por convertirse en una sociedad sin castas" y por mejorar las condiciones de vida de los campesinos que realmente cul-

⁷ Arthur Wauters, *La Reforma Agraria en Europa*, pág. 109.

⁸ Alessandro de Feo, "La Reforme Agrarie en Italie", *Revue de Droit Contemporain*, Bruxelles, Belgique, No. 2, December de 1959, págs. 19 y sigs.

⁹ Toshitaka Ushiomí et Yozo Watanabe, "Les Lois Agraries au Japon", *Revue de Droit Contemporain*, págs. 71 y sigs.

tivan la tierra. Para conseguir esto, de 1950 a 1955 los Estados promulgaron leyes suprimiendo a los intermediarios y "creando una relación directa entre los agricultores y el gobierno con objeto de asegurar así, en definitiva, la transferencia de los derechos de propiedad a los ocupantes del suelo"¹⁰.

La misma tendencia a convertir en propietarios a los cultivadores del agro se observa en otros países en los tiempos actuales. Como en Hungría a partir de la Ley IV de 1945, que realizó "el sueño de las masas rurales: la tierra debe ser de los campesinos". Como en Checoslovaquia que, bajo la república popular, emprendió una nueva reforma agraria en el período comprendido de 1945 a 1948. Especialmente en la Ley de 21 de marzo de 1948 que fué dictada partiendo del principio de que "la tierra debe ser de quien la trabaja"¹².

En la República Democrática Alemana la Reforma Agraria se realizó a partir del año 1948. "Algunos meses después del fin de la guerra, dice Jochen Dotsch, aparecieron en las principales regiones ocupadas por las tropas soviéticas leyes y ordenanzas sobre la Reforma Agraria que no difieren sino en detalles, pero que concuerdan en sus principios fundamentales". Con base en esas leyes, se expropiaron las grandes concentraciones territoriales para ser distribuídas entre los campesinos carentes de patrimonio¹³.

En los países de la América Latina el movimiento de la Reforma Agraria, a pesar del ejemplo de México, se ha desarrollado con lentitud y con poca eficacia. En la República Argentina, en la República del Brasil, en la República de Colombia, en Chile, en Perú, en Ecuador, se han dictado diversas leyes tratando de mejorar la distribución de la propiedad territorial mediante la colonización, respetando las grandes propiedades y en general la propiedad privada¹⁴.

Reformas Agrarias más radicales, bajo la influencia de la legislación mexicana, han sido dictadas en los siguientes países latinoamericanos. En la República del Paraguay se inició la redistribución de la propiedad territorial en el año de 1936 en una Ley que creó un "Consejo Agrario", facultado para solicitar expropiaciones de tierras

¹⁰ Mahesh Chand, "La Legislation Agrarie en Inde", *Revue de Droit Contemporain*, págs. 54 y 55.

¹¹ Lazlo Nagy, "La Reforme Agrarie de 1945 en Hongrie", revista citada, págs. 186 y sigs.

¹² Valer Fabry, "La Reforme Agrarie en Tchecoslovaquie", revista citada, pág. 196.

¹³ Jochen Dotsch, "La Question Agrarie en Republique Démocratique Allemande", revista citada, págs. 234 y sigs.

¹⁴ Véase la obra de Bernardino C. Horne citada.

con objeto de distribuirlas entre los campesinos que las necesitaran. En 29 de febrero de 1940 se dictaron nuevas leyes para resolver el problema agrario, partiendo de la expropiación, a fin de crear colonias agrícolas¹⁵.

En la República de Cuba se inició la Reforma Agraria con la Constitución dictada el año de 1940, pues en este ordenamiento se prohibió el latifundio, se ordenó la distribución de tierras y su nacionalización sobre la base de la expropiación, previa indemnización en efectivo. La Constitución revolucionaria de 1959 reprodujo todos estos principios; pero estableció que la indemnización puede pagarse en bonos del Estado, "en el caso específico y concreto de la Reforma Agraria"¹⁶.

Estas disposiciones constitucionales encuentran su reglamentación en la Ley de Reforma Agraria expedida en la Sierra Maestra el 17 de mayo de 1959, que considera como máxima extensión de tierra de que puede ser propietaria una persona o una sociedad la de 30 caballerías, salvo casos excepcionales, en que admite la propiedad hasta de 100 caballerías. El excedente de estas extensiones puede ser expropiado para llevar a cabo distribuciones gratuitas en parcelas no mayores de dos caballerías de tierra en favor de familias campesinas integradas por cinco miembros.

La Ley de Reforma Agraria crea el Instituto de la Reforma Agraria, que es el encargado de ejecutar sus disposiciones, y que goza de una cierta libertad de criterio para aplicarlas en casos determinados.

Aun cuando en la mayoría de los pueblos de la América Latina no se ha emprendido hasta ahora una acción agraria tan enérgica e inmediata como en México y en Cuba, lo cierto es que existe un acuerdo general para emprenderla, pues la Décima Conferencia Interamericana aprobó la resolución LXXIII, en la cual recomienda a los gobiernos del Continente, como parte de los programas de desarrollo económico de sus países, que continúen sus esfuerzos para la realización de sus reformas agrarias de acuerdo con las normas técnicas apropiadas que permitan una distribución justa de la tierra y su incorporación a la producción, estimulando la organización económica de su explotación sobre bases de sistemas modernos de aprovechamiento de la tierra, a fin de mejorar el nivel de vida de la población campesina.

Nosotros no hemos pretendido hacer un estudio exhaustivo sobre

¹⁵ Lucio Mendieta y Núñez, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., págs. 11 y sigs.

¹⁶ Dr. Osvaldo Dorticós Torrado, "Exposición y Divulgación de la Ley de Reforma Agraria", Edición mimeográfica del Capitolio Nacional, pág. 3.

todos los países en donde se ha puesto en práctica o se intenta una Reforma Agraria; solamente citamos los anteriores casos como ejemplos, y en cada uno de ellos nos referimos concretamente a la orientación fundamental de sus leyes sobre la materia, porque con lo dicho basta para demostrar:

A) Que desde el principio de la organización jurídica de los pueblos en Estados se inicia una tendencia definida hacia la concentración de la tierra en pocas manos.

B) Que la concentración agraria en pocas manos produce grave desequilibrio económico y social en todos aquellos países que la han padecido o que la padecen.

C) Que, como reacción en contra de los desastrosos efectos de la concentración agraria, en todos los países que la sufren se manifiesta en el mundo civilizado contemporáneo la tendencia a redistribuir la propiedad territorial entre las masas campesinas mediante leyes de Reforma Agraria o de colonización o por medio de la nacionalización de la tierra.

Es, pues, evidente que la propiedad de la tierra puede y debe ser usada por los gobiernos como un instrumento de reconstrucción social, especialmente en los países que tratan de conservar su organización democrática ante los constantes embates del comunismo.

La justa distribución del agro entre las masas rurales produce los siguientes efectos:

1. Arraiga en la tierra a enorme número de familias y de ese modo reduce al mínimo la despoblación de los campos, la nociva corriente migratoria de los medios rurales hacia las ciudades, la competencia ruinosa que ejercen los campesinos en el mercado de la mano de obra industrial.

2. La propiedad de la tierra crea un sentimiento de seguridad entre la población de los campos, una satisfacción, una estabilidad que se hace el orden y de la prosperidad real de los pueblos.

3. El campesino propietario es reactivo a todo extremismo; es conservador por excelencia. La más ruda oposición que encontró el comunismo en Rusia fué precisamente la de los pequeños propietarios rurales, al grado de que solamente se la pudo vencer a sangre y fuego. En consecuencia, una de las armas más eficaces para detener la penetración comunista en los países democráticos de cultura occidental es la distribución de la propiedad territorial en extensiones suficientes entre el mayor número que sea posible de familias campesinas.

4. En los llamados países subdesarrollados la base de la industria-

lización es la prosperidad en el campo. Si las masas rurales viven en la miseria, las industrias carecerán de mercado interno.

5. La justa distribución de la tierra entre los agricultores mantiene su salud y su fuerza de trabajo, mejora el desarrollo biológico de las generaciones.

6. El campesino que obtiene de la tierra propia lo suficiente para atender a las necesidades de su familia está en posibilidad de procurar a sus hijos la educación adecuada y, en consecuencia, el equitativo reparto agrario favorece el desarrollo de la cultura entre las masas rurales.

7. El desarrollo de la cultura en los medios rurales diversifica la vocación de los jóvenes de tal modo que unos continúan trabajando la tierra en sustitución de sus padres y otros se interesan por los oficios o las carreras técnicas y profesionales. De este modo se evita la superpoblación de los campos, la insuficiencia de la tierra familiar, que se presenta cuando diversas generaciones quieren vivir solamente de ella.

8. El justo reparto de la tierra es la base de la estabilidad política de los pueblos, porque, cuando existen grandes masas de campesinos desheredados, miserables y descontentos, prende en ellos fácilmente la demagogia y la agitación, mientras que si gozan de una situación económica segura y suficiente aman el orden y el trabajo.

9. Finalmente, diremos que la propiedad territorial distribuída entre las familias campesinas intensifica su patriotismo, que es un sentimiento casi telúrico en su esencia, si bien es cierto que nace y se alimenta en las interacciones de vecindad y de nacionalidad con el resto de la sociedad de que forma parte.

Este somero análisis de los efectos sociológicos de la propiedad de la tierra, justa y racionalmente distribuída entre la población del campo, es suficiente para demostrar que puede usársele como un instrumento eficaz para reorganizar económica, social y políticamente a los países de cultura occidental que sufren, actualmente, una gravísima crisis de la democracia capitalista.

Es claro que el solo reparto equitativo de la tierra no basta. La Reforma Agraria, según la definimos nosotros en una reunión de representantes de diversos países latinoamericanos celebrada en Washington en el mes de octubre de 1959, convocada por el Consejo Interamericano Económico y Social, de la Unión Panamericana, "parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial. La misma palabra reforma está indicando un cambio en los modos o patrones

existentes, en un país determinado, de la distribución de la tierra. Si no hay un cambio fundamental en esos modos o patrones no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria".

Pero la Reforma Agraria no termina, no se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende, igualmente, una segunda face que consiste en el suministro de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la reforma. Es también parte esencial de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos, organización para la compra de los elementos necesarios a toda explotación agrícola y para la venta de cosechas y de los productos agropecuarios".

"Finalmente, la Reforma Agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles materiales de vida, no sólo como un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido, a fin de evitar, así, o de atenuar, la despoblación de los campos, el éxodo inmoderado hacia las ciudades, que es uno de los más graves problemas que confrontan, actualmente, las sociedades de cultura occidental".

"En conclusión, la Reforma Agraria comprende cuatro fases: a) redistribución de la propiedad territorial; b) crédito para la explotación adecuada de la tierra que ha sido objeto de redistribución; c) asistencia técnica a los nuevos propietarios para la mejor explotación de las extensiones territoriales que hayan recibido como consecuencia de la primera fase de la Reforma, y d) asistencia social con el fin de que alcancen más altos niveles materiales y morales de vida" ¹⁷.

Pero toda Reforma Agraria tiene un límite jurisdiccional, se desarrolla dentro de las fronteras del país que la emprende, y aun cuando produce, en efecto, las repercusiones sociales, políticas y económicas que ya hemos señalado, tales repercusiones no pueden alcanzar toda su intensidad ni derramar todos sus beneficios si los países de cultura occidental no llegan a acuerdos internacionales efectivos y eficaces sobre economía agrícola.

En efecto, de nada sirve que un país productor de materias primas

¹⁷ Informe del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, Presidente de la "Comisión Especial de Expertos para el Estudio de las Necesidades Financieras que plantea la Ejecución de Planes de Reforma Agraria", Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 19 de octubre de 1959.

para las grandes industrias extranjeras lleve a cabo una Reforma Agraria, desarrollada en los cuatro puntos básicos ya indicados, si las mencionadas industrias, principales o únicas consumidoras, valiéndose de esa circunstancia señalan precios de compra excesivamente bajos, pues entonces los campesinos, a pesar de que poseen tierra suficiente, se verán inícuamente explotados, siempre al borde de la miseria.

De poco sirve también que la tierra esté bien distribuída en un país si es objeto de monocultivos que saturan el mercado mundial y ocasionan la baja ruinoso de los precios.

La propiedad de la tierra solamente puede ser instrumento eficaz de reconstrucción de la organización social de nuestro tiempo en las democracias de cultura occidental si esas democracias, además de establecer una justiciosa y sólida distribución del agro entre las masas campesinas, con base en una estructura jurídica adecuada, planifican la producción de su agricultura y sus interrelaciones de economía agrícola con un sentido humano y de justicia social a fin de crear la seguridad y la prosperidad de sus poblaciones rurales.



A RESEARCH REPORT ON CONSULADO HISTORY

Robert S. Smith

The Spanish *consulado* — or Catalan *consolat de mar* — emerged from the medieval economy of Mediterranean towns. From a simple maritime court, its prototype in thirteenth-century Valencia, the *Consulado* evolved into a permanent tribunal with appellate as well as original jurisdiction in mercantile disputes. Ultimately, the consular court constituted one of three divisions of the guild merchant. The *matrícula*, or guild membership, comprised resident merchants who met various qualifications of age, property, and vocation. In annual assemblies the guildsment elected the judges of their court, usually a prior and two consuls. The prior and consuls were at once judges, active merchants, and members *ex-officio* of an executive council or *junta*. This governing body represented the merchant class in negotiating with other groups, especially public officials. It administered customs and taxes, enforced trade regulations, carried out public works projects, and in many other ways intervened in the economic life of the community.

The *Consulado* was a municipal institution, dependent upon a royal charter. From the end of the thirteenth century to the early nineteenth, the crown granted consular privileges to over thirty towns in Spain and in the colonies. Some *Consulados* flourished for a comparatively short period; others endured for centuries.

Twenty years ago, when my slender volume on the Spanish guild merchant saw the light of day,¹ I dreamed of a more substantial work, perhaps two volumes, which would encompass six centuries of guild history in Spain and America. The passing years have dimmed my hope of completing such an undertaking. Meanwhile, numerous scholars working on selected phases and periods of *Consulado* history have added much to my fragmentary contributions. It may be useful to review what has been accomplished and to suggest what remains to be done. To keep the paper within respectable bounds I shall deal only with the colonial *Consulados*.

¹ *The Spanish Guild Merchant: A History of the Consulado, 1250-1700*. Durham, 1940.

I

Mexico

The *Consulado* of Mexico was the first institution of its kind in the New World. The formation of the Sevilla guild in 1543 brought together the principal shippers and merchants engaged in the American trade, including those whose business took them to New Spain and Peru. Toward the end of the century, businessmen who had established residence in Mexico sought permission to organize a guild and commerce court independent of the Andalusian *Consulado*. The municipal *cabildo* supported the merchants, and on June 15, 1592, the king signed the charter of the Mexican *Consulado*. The first prior and consuls of the guild were elected in Mexico City on January 12, 1594.²

No complete history of the Mexican *Consulado* has appeared in print, although certain aspects of guild affairs and certain periods of its life have been studied. The doctoral dissertation of Hellmut Hoff, covering the period 1778-1827, makes use of consular papers in the Archivo General de Indias as well as the primary Mexican sources.³ Similarly, the doctoral dissertation of C. Norman Guice deals with the principal activities of the *Consulado* from its origins to 1795.⁴ Only the fact that these excellent studies remain unpublished permits me to mention the article in which I sketched the history of the institution.⁵ In another article I have dealt with the form of the sales taxes, which the *Consulado* held for many years.⁶ Arcila Farías makes some use of *Consulado* records in his monograph on Mexican trade with Venezuela, and in an article and in a recent book he touches on the economic

² Manuel Cervantes was the first to point out the error of historians who placed the formation of the *Consulado* at various dates prior to 1594 ("El derecho mercantil terrestre de la Nueva España," *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, I (México, 1930), pp. 240-242). The chronology of the *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* is undependable. Despite the marginal date, lib. ix, tit. 46, ley 1 incorporates none of the *cédula* of June 15, 1592. I have published the charter and some other documents relating to the organization of the *Consulado*: *Revista de Historia de América*, No. 15 (México, 1942), pp. 299-313.

³ *Der Niedergang des Konsulats der Kaufleute in der Stadt Mexiko, 1778-1827*. University of Hamburg, 1955.

Consulado papers are found in several *ramos* of the Archivo General de la Nación, México. The principal records are (1) a collection of 246 bound volumes designated "Real Consulado" and (2) the documents originally organized as the *Archivo Histórico de Hacienda* (México, 1946). Other consular records are located in the Gabinete de Manuscritos, Biblioteca Nacional, and the Archivo Municipal.

⁴ *The Consulado of New Spain, 1594-1795*. University of California, Berkeley, 1952.

⁵ "The Institution of the Consulado in New Spain," *Hispanic American Historical Review*, XXIV (1944), pp. 61-83.

⁶ "Sales Taxes in New Spain, 1575-1770," *Hispanic American Historical Review*, XXVIII (1948), pp. 2-37.

ideas of guildsmen.⁷ Le Riverend and Morales have published a selection of documents from the Archivo General,⁸ and *Consulado* papers are found in the *documentos inéditos* published by the Archivo Histórico de Hacienda.⁹

Lima

The resident merchants of Lima were not far behind those of Mexico in demanding a *Consulado* of their own. In May, 1592, the municipal *cabildo* sent one of its *regidores* to Madrid to negotiate several matters, among them the merchants' request for the privileges of a guild similar to the *Consulado* of Sevilla. The petitioners pointed to the increased litigation arising from the rapid growth of trade and stressed what were then familiar arguments in Spain that the *Consulado* would stimulate commerce as well as simplify the adjudication of merchantile disputes.¹⁰ Accepting the arguments of the *limeños*, on December 29, 1593, the crown granted the charter of the *Consulado* of Lima. But the city officials who had supported the movement to secure the consular privilege later turned against the merchants and persuaded the viceroy to hold the charter in abeyance. The *Consulado* finally came into existence with the election of the prior and consuls on February 27, 1613.¹¹

In the preface to an index of the consular archive I have outlined the history of the Lima guild.¹² Much more substantial is the work of Céspedes del Castillo, which explores the foundations of the trade privileges of Lima and the struggles of its merchants to thwart the

⁷ Eduardo Arcila Farías, *Comercio entre Venezuela y México en los siglos xvi y xviii* (México, 1950); *El siglo ilustrado en América* (Caracas, 1955); and "Ideas económicas en Nueva España en el siglo xviii," *El Trimestre Económico*, XIV (1947), pp. 68-82.

⁸ Julio Le Riverend Brusone and Mercedes Morales Carrillo, "Documentos cubanos y relativos a Cuba de la colección 'Real Consulado' del Archivo General de la Nación de México," *Boletín del Archivo Nacional*, XLII (La Habana, 1945), pp. 16-106.

⁹ Three volumes in particular may be mentioned: vol. 1: *La libertad del comercio en la Nueva España en la segunda década del siglo xix* (México, 1943); vol. 2: *Comercio extranjero por el puerto de San Blas en los años 1812 a 1817* (1944); vol. 4: *Documentos relativos al arrendamiento del impuesto o renta de alcabala de la ciudad de México y distritos circundantes* (1945).

¹⁰ Municipalidad de Lima, *Libros de cabildos de Lima*, XI (Lima, 1942), pp. 665-668, 680-686, 690-703.

¹¹ Manuel Moreyra Paz-Soldán, *El Tribunal del Consulado de Lima: sus antecedentes y fundación*. Lima, 1950.

¹² Ministerio de Hacienda y Comercio, *El índice del Archivo del Tribunal del Consulado de Lima* (Lima, 1948), pp. xiii-lx.

development of the Atlantic trade route to Buenos Aires.¹³ Moreyra has commenced the publication of the important series of eighteenth-century Junta papers,¹⁴ and a few other consular documents have been edited;¹⁵ but for the most part the rich documentation available in Lima remains untouched.¹⁶

Two doctoral dissertations based upon Spanish sources are devoted to the history of the Lima guild in the seventeenth century: that of María Encarnación Rodríguez Vicente, entitled *El Tribunal del Consulado de Lima en la Primera Mitad del Siglo XVII* has been published;¹⁷ while the thesis in progress of Srta. Rocío Caracuel, a fellow student of Srta. Rodríguez at the University of Sevilla, covers the second half of the century.

Santa Fe de Bogotá

The common supposition that until 1793 the only overseas *Consulados* were those of Mexico and Lima is erroneous. In 1692, an *oidor* of the Audiencia of Panama drew up a contract with representatives of the "Comercio de Santa Fe," in which the merchants were promised a *Consulado* "with the same privileges and prerogatives which those of Sevilla and Lima enjoy" in exchange for a subsidy of 40,000 pesos for each of five *armadas*. The "Consulado y Comercio del Nuevo Reino de Granada" was established at least as early as 1707. It may

¹³ Guillermo Céspedes del Castillo, *Lima y Buenos Aires: repercusiones económicas y políticas de la creación del Virreinato del Plata*. Sevilla, 1947. See also: the same author's *La avería en el comercio de Indias*. Sevilla, 1945.

¹⁴ Manuel Moreyra Paz-Soldán, *El Tribunal del Consulado de Lima: Cuaderno de Juntas*, I: 1706-1720 (Lima, 1956); II: 1721-1727 (Lima, 1959).

¹⁵ Ruben Vargas Ugarte, "Informe del Tribunal del Consulado de Lima, 1790," *Revista Histórica*, XXII (1955-56), pp. 266-310; R. S. Smith, "A Peruvian *donativo gracioso* in 1717," *Hispanic American Historical Review*, XXVII (1947), pp. 496-500; Oscar Malca Olguín, "Gobierno Colonial: Tribunal Mayor del Consulado de la Ciudad de los Reyes," *Revista del Archivo Nacional del Perú*, XX (1956), pp. 3-41, 273-298, and XXI, pp. 3-47; César Pacheco Vélez, "El Tribunal del Consulado de Lima y la emancipación del Perú," *Cuadernos de Información Bibliográfica*, no. 1 (Lima, 1957), pp. 6-14.

¹⁶ What remains of the Consulado archive is now divided among three archives. So far as I know, the 200-odd *legajos* labeled "Consulado" in the Archivo Nacional del Perú have not been catalogued. The rest of the archive is fully described in: Ministerio de Hacienda y Comercio, *Catálogo de la Sección Colonial del Archivo Histórico* (Lima, 1944) and G. Lohmann Villena, "La Sección 'Manuscritos' de la Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú," *Handbook of Latin American Studies*, VI (Cambridge, 1941), pp. 518-522.

¹⁷ Madrid, 1960. Dr. Rodríguez has also published an excellent study of the seventeenth-century bankruptcy of the Lima banker, Juan de la Cueva ("Una quiebra bancaria en el Perú del siglo xvii," *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXVI (1956), pp. 707-739.

have flourished for half a century, although in 1764 two *diputados del comercio* were petitioning for the "restablecimiento del Consulado."¹⁸ I have found nothing written on the history of this institution.

Manila

Concerning the *Consulado* of Manila I know only that it was created by the royal decree of December 6, 1769;¹⁹ it flourished in the early years of the nineteenth century, if not considerably earlier; and its ordinances were published, apparently for the first time, in 1828.²⁰

Caracas

In the famous *Reglamento on comercio libre* (1778), Charles III promised that *Consulados* would be erected in all the Spanish ports habilitated for overseas trade. For more than a decade the opposition of the merchants of Mexico and Lima balked attempts to extend the consular privilege to habilitated ports in America, but on June 3, 1793, the first charter of the new American *Consulados* was granted to Caracas. Arcila Farías has sketched the history of the Caracas guild in the preface to a collection of *Consulado* papers drawn from the Archivo Nacional of Venezuela;²¹ otherwise the Consulado archive of 50-odd volumes remains untouched.²²

Guatemala

The second of the new *Consulados* was that of Guatemala, chartered on December 11, 1793. Except for my short article on the origins of the institution, the story of this *Consulado* remains untold.²³ The extant records in the Archivo General del Gobierno (Guatemala) appear to constitute only a small part of the original archives.

Buenos Aires

The *Consulado* of Buenos Aires, established by the *cédula* of Janu-

¹⁸ Archivo General de Indias, Audiencia de Santa Fe, leg. 358. Five volumes of consular papers (Bogotá and Cartagena) are described in: Ministerio de Educación Nacional, *Archivo Nacional: Índice del Archivo Colonial*, III (Bogotá, 1946), pp. 218-234.

¹⁹ The printed *real cédula de erección* is found in Archivo General de la Nación, México, *Reales cédulas*, tomo 233, no. 25.

²⁰ *Real cédula en que se establecen las reglas para el gobierno del Consulado de Manila, espedita por S. M. en Madrid a 26 de agosto de 1828*. Madrid, 1828.

²¹ Eduardo Arcila Farías, *El Real Consulado de Caracas*. Caracas, 1957.

²² The inventory of Consulado papers has been published in the *Boletín del Archivo Nacional*, X-XXV (Caracas, 1929-40).

²³ "Origins of the Consulado of Guatemala," *Hispanic-American Historical Review*, XXVI (1946), pp. 150-161.

ary 30, 1794, has been the subject of numerous articles,²⁴ and several volumes of documents have been reproduced from the massive collection of consular papers in the Archivo General de la Nación.²⁵ Kroeber's recent book touches on the *Consulado's* influence in promoting trade in the Río de la Plata basin.²⁶

Dr. Germán Tjarks completed (1958) his doctoral thesis at the University of Buenos Aires on "El Consulado de Buenos Aires y sus proyecciones en la historia del Río de la Plata"—a detailed if not definitive study, whose publication may be expected soon.

Havana

The *Consulado* of Havana was established by the *cédula* of April 4, 1794. Despite the fact that the voluminous consular papers in the Archivo Nacional are minutely catalogued in a volume published seventeen years ago,²⁷ no one to my knowledge has undertaken to study the institution's long history.

Veracruz

The *Consulado* of Veracruz was authorized by the *cédula* of January 17, 1795. While the history of the institution has not been written, two articles deal with the ideas and work of its prolific secretary, José María Quirós;²⁸ another article discusses a proposed library for the

²⁴ Benedicto Caplán, "La institución del Consulado colonial," *Anuario del Instituto de Derecho Público*, I (Rosario, 1938) pp. 427-464; Julio César González, "El Real Consulado de Buenos Aires durante las invasiones inglesas (1806-1807)," *Anuario de Historia Argentina*, II (Buenos Aires, 1940), pp. 223-275; José M. Mariluz Urquijo, "Antecedentes sobre la política económica de las Provincias Unidas (1810-1816)," *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, no. 31 (Buenos Aires, 1952), pp. 1313-1328; R. B. Caillet-Bois, "El Real Consulado y una tentativa para contratar maestros curtidores en los EE. UU. en 1801," *Boletín del Instituto de Historia Argentina*, 2a. Serie, vol. 1 (1956), pp. 265-268; and the following articles by Germán O. E. Tjarks: "Los corsarios del Consulado y una batalla naval criolla," *Historia*, III, no. 11 (1958), pp. 45-52; "Juan Larrea y la defensa de los naturales," *Mayo: Revista del Museo de la Casa de Gobierno*, I, no. 1 (1958), pp. 119-124; "Influencia del Consulado de Buenos Aires en la rehabilitación de dos puertos de la Provincia de Buenos Aires: Ensenada de Barragán y Carmen de Patagones," *Trabajos y comunicaciones*, no. 1 (La Plata, 1958), pp. 181-190; and "Belgrano, cronista de viajeros," *Historia*, IV, no. 13 (1958), pp. 57-64.

²⁵ Archivo General de la Nación, *Consulado de Buenos Aires: Actas-Documentos*. 4 vols., Buenos Aires, 1936-1947; *Documentos para la historia argentina*, V-VII ("Comercio de Indias"), Buenos Aires, 1915-1916.

²⁶ Clifton B. Kroeber, *The Growth of the Shipping Industry in the Río de la Plata Region*. Madison, 1957.

²⁷ Archivo Nacional de Cuba, *Catálogo de los fondos del Real Consulado de Agricultura, Industria y Comercio y de la Junta de Fomento*. La Habana, 1943.

²⁸ R. S. Smith, "José María Quirós: 'Balanza del Comercio Marítimo de Veracruz' e ideas económicas," *El Trimestre Económico*, XIII (1947), pp. 680-711; Manuel Carrera Stampa, "Nota," preceding text of Quirós' "Reflexiones sobre el comercio libre," *Boletín del Archivo General de la Nación*, XIX (1948), pp. 171-215.

Veracruz guild,²⁹ and two articles by Guice relate to the interests of the Veracruz merchants in trade with Texas.³⁰ Bits of the consular archive may be found in Veracruz; more documents are interspersed in the "Real Consulado" series in the Archivo General de la Nación.³¹

Santiago de Chile

The history of the *Consulado* of Santiago begins in 1708, when the *Consulado* of Lima received permission to organize a consular deputation in the Chilean capital. In 1737, the deputation became a commerce court of first instance; and in 1767, after repeated complaints of the delay and unreasonable cost of taking appeals to the *Consulado* of Lima, appellate jurisdiction over cases heard in the Santiago deputation was transferred to an *oidor* of the Audiencia of Chile. Freeing themselves completely from the jurisdiction of the Lima *Consulado*, the Santiago merchants obtained the privileges of an independent *Consulado* on February 26, 1795.

Except for a few documents,³² the only published work on the *Consulado* of Santiago deals largely with its judicial functions.³³ "*El Tribunal del Consulado en Chile, 1795-1865*," completed in 1959, is the *memoria de prueba* of Elsa Urbina Reyes, professor of history at the Instituto Pedagógico of the University of Chile. Professor Urbina's voluminous work is based on the rich collection of consular records in the Archivo Nacional of Chile. The published papers of Manuel de Salas, the energetic *síndico* of the *Consulado*, throw considerable light on the economic development of Chile prior to Independence.³⁴

Guadalajara

The founding *cédula* of the *Consulado* of Guadalajara is dated June 6, 1795. Municipal and state (Jalisco) libraries and archives have little data on this guild; somewhat more numerous papers are scattered in the archives of Mexico City. A private collection of con-

²⁹ I. A. Leonard and R. S. Smith, "A Proposed Library for the Merchant Guild of Veracruz, 1801," *Hispanic American Historical Review*, XXIV (1944), pp. 84-102.

³⁰ C. Norman Guice, "Texas in 1804," *Southwestern Historical Quarterly*, LIX (1955), pp. 46-56, and "Trade Goods for Texas: An Incident in the History of the Jeffersonian Embargo," *ibid.*, LX (1957), pp. 3-15.

³¹ Some Veracruz documents are included in the published papers noted above, n. 9.

³² Oscar Malca Olguín, "Ordenanzas para el gobierno del Consulado y comercio de Chile," *Revista del Archivo Nacional del Perú*, XXI (1957), pp. 282-299 and XXII (1958), pp. 56-84.

³³ Sergio Riveaux Villalobos, *La justicia comercial en el Reino de Chile: Notas para su estudio*. Santiago, 1955.

³⁴ *Escritos de don Manuel de Salas*. 3 vols., Santiago, 1910-1914.

sular papers forms the basis of the "Notas históricas" of Ramírez Flores.³⁵

Cartagena

The *cédula* of June 14, 1795, established the *Consulado* of Cartagena. Some consular papers are deposited in the Archivo Histórico Nacional (Colombia); others possibly exist in Cartagena.

Montevideo

A *Juzgado de los Mercaderes* flourished in Montevideo, probably from 1794 on. In 1809, an appellate court independent of the *Consulado* of Buenos Aires was formed, and in May, 1812, the Captain-general erected the *Consulado* of Montevideo.³⁶

Puebla

New *Consulados* came into being during the wars of independence, but little can be said about their origins and development. A deputation of the *Consulado* of Mexico functioned in Puebla for several years, probably between 1807 and 1820. Iturbide entered Puebla on August 2, 1821, and on August 10 issued a decree which enabled the merchants to form their own *Consulado*. The tenuous history of this institution appears to have ended in 1824.³⁷ Proposals to erect *Consulados* in other towns of New Spain were abortive.³⁸ Similarly, the *tribunales de comercio* of Guayaquil and Cuenca and the *Consulado* of Angostura, established by Bolívar, do not appear to have had a significant development.³⁹

³⁵ J. Ramírez Flores, *El Real Consulado de Guadalajara: Notas históricas*. Guadalajara, 1952.

³⁶ C. Ferres, *Epoca colonial: La administración de justicia en Montevideo* (Montevideo, 1944), pp. 138-151.

³⁷ R. S. Smith, "The Puebla Consulado, 1821-1824," *Revista de Historia de América*, No. 21 (1946), pp. 19-28.

³⁸ The proposal to establish a Consulado in Yucatan was turned down by the crown on the ground that such an institution would be "incompatible with the present state of the region's population and industry and the almost negligible amount of its commerce" (Archivo Histórico de Hacienda, México, leg. 943/52; Archivo General de la Nación, México, *Bandos*, t. 27, no. 131). Miguel Ramos Arizpe, in his *memoria* to the Cortes of 1811, asked for a Consulado in Saltillo (*Discursos, memorias e informes* (México, 1942), pp. 85-87).

³⁹ The Consulado of Angostura was founded by Bolívar in 1817 (Archivo Histórico Nacional, Bogotá, Salón de la Colonia, *Historia*, XXIII, fo. 283). The Tribunal de Comercio of Guayaquil was re-established by Bolívar in 1822, while a similar tribunal was created in Cuenca (*Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, VIII (Caracas, 1876), p. 519).

II

The preceding section refers incidentally to sources, principally American, for the study of individual guilds. At the risk of some repetition, I offer a few suggestions on *Consulado* bibliography in general.

Turning first to the general economic histories of countries in which *Consulados* flourished in colonial times, the student will find the information meager and often untrustworthy. There are exceptions, such as Levene's study of the La Plata viceroyalty.⁴⁰ Exceptions, too, may be made to the general rule that local histories have little of importance to say about the *Consulado*. Lerdo Tejada's history of Veracruz, for instance, uses many consular documents.

Much more useful than most local histories are the *actas de cabildo* in *Consulado* towns. Also important are the published *memorias* and *instrucciones reservadas* of the viceroys. In the early years of Independence the proceedings of the new national and state legislatures take up the problem of the *Consulado*, usually with an eye to its suppression or reform. All the *cédulas de erección* and *ordenanzas* have been published; my list of these materials doubtless needs revision.⁴¹

As is true with most studies of colonial affairs, no history of the *Consulado* can be considered complete without reference to the Archive of the Indies. Readers of the Robertson *Festschrift* will recall Chapman's confession that, after writing an M.A. thesis on the *Consulado*, he went to Sevilla and was so overwhelmed by the mass of consular documents that he abandoned the project.⁴² The quantity of documents in the Archivo General de Indias has not noticeably diminished; but with improvement in the services of this magnificent institution and with modern tools for reproducing manuscript material, there is much less reason than in Chapman's day for a scholar's dismay.

Probably most useful for the investigation of the antecedents and organization of individual *Consulados* are the *Audiencia* papers; *Audiencia de México*, *Audiencia de Lima*, *Audiencia de Guatemala*, etc. Financial records are found (though not exclusively) in the *Contaduría* section, while miscellaneous correspondence (*informes* on trade, shipping intelligence) are located in *Contratación*. *Consulado* papers are scattered in other sections of the Archive, notably *Indiferente General*,

⁴⁰ Ricardo Levene, *Investigaciones acerca de la historia económica del virreinato del Plata*. 2 ed., 2 vols., Buenos Aires, 1952.

⁴¹ "The Laws and Ordinances of the Guild-Court (*Consulado*) in Spain and America," *Law Library Journal*, XXXIX (1946), pp. 35-41, 48.

⁴² Charles E. Chapman, "Spanish *Consulados*," in *Hispanic American Essays: A Memorial to James A. Robertson* (Chapel Hill, 1942), pp. 78-84.

which so often yields surprising fruit on almost any topic of investigation. The published guides to the Archive are useful, though by no means a substitute for the manuscript inventories in the Archive's search room.

While some substantial work has been done without reliance upon the records in Sevilla, in most cases dependence upon American sources alone will leave embarrassing *lacunae* in the student's work. More often than not the Archive of the Indies papers supplement rather than duplicate the consular records available in Mexican, Cuban, Peruvian, Chilean, Venezuelan, Guatemalan, and Colombian archives. A year of research in Sevilla is invaluable for colonial historians; I hope we are near the time when only a constitutional disability will be an acceptable excuse for failure to spend this year in Spain.

III

I turn now to what I suppose are some of the tasks of historians interested in working with *Consulado* records. In the first place it would be helpful to have straight narrative accounts of individual *Consulados*, establishing the dates of their organization, describing the work of the guild and court, examining the economic interests of the guild membership, exploring the interrelationships of the guild and municipal corporations, and ascertaining the circumstances under which the *Consulado* came to an end. Unless I am mistaken, the *Consulado* of Bogotá is only a vague shadow in the annals of New Granada, and not much more than casual references to the *Consulado* may be found in the histories of Cartagena, Guadalajara, Caracas, and Havana. Much spade work needs to be done before an appraisal may be made of the *Consulado's* influence in the region it was created to serve.

To pursue the question of the guild's influence on colonial economic development, many monographs of the caliber of Céspedes' *Lima y Buenos Aires* should be produced. Although the predominant interests of the guilds revolved around overseas trade, the merchants furnished a good share of the enterprise required to secure domestic improvements. Aids to navigation, harbor facilities, warehouses, roads and other "public" works were often undertaken on the initiative of the *Consulado*. In colonies which produced precious metals the leading merchants financed mining; in colonies which had no gold and silver the *Consulado* helped develop other products for export. The *Consulado* managed the loan operations required to meet recurrent deficits of the *Real Hacienda*; no history of public finance would be complete without reference to the *donativos* exacted from the guild. The guild

membership included, perhaps with exceptions, the most affluent colonists; it is still not clear how fortunes were made or how large these fortunes were.

The secretaries and *síndicos* of the *Consulados* were often prolific writers. Some saw the economic problems of their community through the eyes of Uztáriz or Ward; others disseminated newer economic ideas, contributing to the enlightenment of their fellow colonists. Salas hardly shook off his mercantilist preconceptions, but he saw the advantages of a more diversified Chilean economy. Belgrano brought the ideas of the Physiocrats into the agricultural heart of South America, but he also developed liberal views of commerce and industry.⁴³ Arango y Parreño espoused free trade, as the best means of enabling Cuba to prosper from specialization in sugar production.⁴⁴ What these able spokesmen of the *Consulado* had in common was an absorbing interest in the growth of the region in which they lived; they were the early exponents of measures to promote progress in underdeveloped areas. They were not united in their views of the possibilities of growth within the Spanish Empire; as a result, the wars of Independence divided and weakened the structure of the business community. Recently, the "colonial heritage" has been blamed for the relatively slow development of Latin America as compared with North America. "Without the incentive to work, which is the mainspring of economic progress, the Latin American nations were bound to fall back while the former British colonies were advancing."⁴⁵ If, as I suspect, this is too sweeping a generalization, a more balanced thesis could be derived from the study of *Consulado* papers. Professor Stanley Stein is engaged in research on the role of the merchant class in the economic expansion of New Spain after 1778. The materials are available for a parallel study of the economic development of Peru during the closing years of Spanish rule.

Some students of *Consulado* history may wish to confine their attention to the judicial aspects of the guild-court system. The principle of a separate judiciary for mercantile disputes has been stoutly defended and roundly denounced. Neither its critics nor its defenders have adduced much evidence to support their points of view, although the archives bulge with the documents produced by suits (e.g., "sobre

⁴³ Luis Roque Gondra, *Las ideas económicas de Manuel Belgrano*. Buenos Aires, 1923.

⁴⁴ *Obras de D. Francisco Arango y Parreño*. 2 vols., La Habana, 1952.

⁴⁵ W. S. Woytinsky, *The U. S. and Latin America's Economy*: Tamiment Institute Public Service Pamphlet, n.p., n.d. (probably New York, 1958), p. 13.

pesos," the most common case) brought to the court of the prior and consuls. No one, so far as I know, has undertaken to compare the cost and effectiveness of commercial justice in *Consulado* towns with the settlement of mercantile cases in ordinary courts.⁴⁶

Finally, the post-colonial history of the *Consulado* is virtually a blank page. Some *Consulados* succumbed during, or shortly after, the wars of independence; others survived, or were revived, to endure through several decades of the nineteenth century. At least one *Consulado* was established (in the 1830's) in a town — Valparaiso — which had no colonial institution of this type. Elsewhere, the functions of the colonial *Consulado* were assigned to new institutions, the history of which is another unwritten chapter.

⁴⁶ Srta. Rodríguez Vicente has called my attention to the fact that comparatively few *Consulado* court records were sent to Spain. The best collection of judicial papers is probably that found in the "Real Consulado" section of the Archivo General de la Nación, México.

LAW AS A MEANS TO CHANGE*

John F. Goins

In that remarkable little book, so deftly argued and so elegantly phrased, which he wrote about anthropologists and coincidentally *Peasant Society and Culture*, Robert Redfield made more than one wise observation, but one was both a promise and a suggestion. Noting that peasant society in one sense consists of two connecting halves, he remarks that "we may be able to see a sort of link or hinge between the local life of a peasant community and the state or feudal system of which it is a part."¹

The recognition and disclosure of connections in the extended relations of indigenous peoples — especially those who comprise major elements of modern states — is surely one way in which anthropologists, from the peculiar advantage of their ethnographic tradition, can contribute something of method and point of view to the study of large, compound societies and cultures. More than that, however, such connections have an inherent special interest. Most of them involve the functions of law, the law in fact; and all of them must inevitably reflect the bases of moral order, the governing judgements of people as to what in the changing course of time is right or wrong, just or unjust, worthy or unworthy. These are matters that are cardinal not only to the comprehension but also to the appraisal of human society and culture, both past and present; and appraisal is, after all, one of the far-reaching aims of a complete social science.

A good simile is not abused or its essential reference changed by fitting it to the particular case of a people — the Bolivian *Quichua* — who can scarcely be understood as peasantry in any fixed hierarchical social system and certainly not as a half-part of a neatly bisected society. Some "sort of link or hinge" does indeed exist in the modern Republic of Bolivia between the native Andean peoples and the na-

* This is a slightly revised version of a paper presented at the session on "Law and Social Change" at the annual meeting of the American Anthropological Association in Chicago, Illinois, in 1957. The article is based in part on ethnographic field research carried out in the Valley of Cochabamba (Bolivia), particularly in the pottery-making village of Huayculi, as a 1951-52 Fellow of the Henry L. and Grace Doherty Foundation.

¹ Robert Redfield, *Peasant Society and Culture*, Chicago, 1956, p. 43.

tional state of which the Quichua Indians form without question by far the largest and most important component. But here, as elsewhere, it is not the mere presence of such a hinge, it is rather its distinctive character and the way it works that is interesting — remembering that hinges by definition must hold together in the very act of holding apart. For in Bolivia, it is in fact a hinge without a pin, a point or series of points where native tradition and ostensible national tradition meet but do not merge; a pressure point, so to speak, where the one bears upon the other but at which the two systems only nominally articulate. It is a tenuous pivot that turns and has turned historically only at the impulse and convenience of the Indians, especially the Quichua, meeting their changing needs far more effectively in the long run than it does the more uniform demands of the state. It links, therefore, but it does not unite.

Outwardly, this connective link between Quichua life and the Bolivian state is represented, on one side, by a thin line of administrative officers and other agents of the government, stretched from city to canton, exercising or trying to exercise the government's authority; and, on the other side, by the Indians, whether in the cities or in village communities. That is the extrinsic and social aspect; but it is the intrinsic character of the link, which is cultural, that is of primary interest.

To put a complex matter in as simple and direct a way as possible, the link consists in the conjunction of two quite different orders of law. One is *national*, produced out of fundamentally-alien ingredients, eventuating from a particular course of political history traceable largely in its own terms from the Spanish Conquest, and resting uncertainly today upon a number of nation-making myths or stereotypes.² The other is *Quichua*, having its roots in an own native tradition, bound to a home land, and identified with a history that stems from an Indian Conquest (the Inca) substantially unlike the Spanish. The crux of the difference between the two orders of law, which accounts for the

² Such stereotypes, for example, as the following: that Bolivia is economically dependent on tin and mining, when it is in fact distinctly an agrarian country of small farmers; that Bolivia is a country whose populace is collectively disposed to violence, rebellion, and revolution, when in fact the great majority of the people are not participants in the political turbulence that has marked Bolivia's history; that Bolivia is a homogeneous country enjoying just the same attributes of nationality as may be found elsewhere, when in fact the populace of Bolivia does not have a common language, a common religion, or a common tradition and culture. These and other familiar stereotypes were summarized in a paper, "*Types, Stereotypes, and the Character of Bolivian Quichua Culture*", presented by the author at the 55th Annual Meeting of the American Anthropological Association (1955), in Boston. They are analyzed in the author's forthcoming book on the ethnography of Huayculli.

particular kind of culture change that is going on in Bolivia today, lies in this: the one (that of the state), embodying the principles of impersonal authority and coercion, cannot be effectively and generally enforced; and the other (that of the Quichua) does not have to be enforced to be effective and to prevail.

There are several reasons why this specific impingement of native and national tradition, involving as it does the interaction of two fundamentally-different but counterpoised systems, is basic to an understanding of genuine Quichua culture and its persistence in a modern state and why, at the same time, it bears a general reference to the study of law as an index and pivot of social change.

In the first place, this is the only connecting link between Quichua life and the Republic of Bolivia that can be clearly seen without having to give up, in favor of less reliable points of view, the advantage of looking out upon and estimating the complexities of a modern state from the center of its representative community life. And this is not a small advantage. From that center, the meaning and potential of the developing state can be observed where ultimately they matter most: in the day-to-day acts of people who are not anonymous and who can tell you what they think.

There the authority of persons confronts nation-wide impersonal authority, and the true measure of both can be taken without resort to questionnaire, statistic, or projective test. The latest decree on land reform or suffrage or schools, put forth as the new "law of the land" by some fresh revolutionary government and duly reported in the local as in the foreign press, can be seen arriving raggedly in the Quichua community as a piece of unimportant gossip, brought by women from the market. Or the fate of new tax demands, say on *chicha* beer, can be watched in the special forms of embarrassment contrived by Quichua villagers for the *corregidor*, who brings the state's demands as well as its threats; and in the improved subterfuge by which the villagers will in any event continue to avoid the tax. The true scale of both the state and the people is to be found out in the moment and place of their encounter.

Moreover, the hinge connecting Quichua society and the state happens to fall at the tender parts of both systems, at precisely those points where conforming or opposing values are most readily evoked. Every test of law, although outwardly a proof of rule in a given situation, is inwardly a challenge to fundamental values — values, in this instance, which are worked into the deep-seated convictions and sensibilities of

the Quichua, on the one hand, as inheritors of the Indian experience and culture; and values which, on the other hand, are fixed in the abstract tenets that support a national code and weld the Bolivian state.

The meaning of justice, or rather the sense of injustice, as Edmond Cahn³ has put it; the sense of honor and of dishonor; the feeling for freedom and for order; the measures of honesty and truth, of personal integrity, and duty; the felt sources of security, of power, and of community — such values, or conceptions of value, differ for the Quichua Indian from those which he sees symbolized in the state. His values, moreover, as the immediate premises of his individual choice and action, are at once challenged by every specific demand that the state makes of him. Every question of law, therefore, becomes not so much a question of authority or force as it does a question of values. Underlying the conjunction of the two orders of law — the Quichua and the Bolivian — there is always a test of values going on. In their conflict and adjustment is determined the kind and quality of relationship that links Quichua society to the larger society of which it is a part. And, equally significant, the same challenges and tests, if only we pay them due notice, permit deeper insights into the nature of Quichua culture itself.

Here, also, in the meeting of different orders of law and in the adjustment of their underlying values, lies not only a sensitive indicator but one of the chief instruments of culture change in Bolivia. In order to see how the two counterpoised systems work to produce or to permit changes of a particular kind and direction, it is necessary to emphasize the two most important, single facts about present-day Bolivia.

The first is neither tin nor revolutions, but the fact that two thirds of the total population is Indian, and predominately Quichua: in language, although a large percentage of this majority of the population are bilinguals, who speak Spanish in addition to a native Andean tongue; in cultural heritage, although 400 years of contact with European and modern American civilization have obviously brought familiarity with many new customs (honeymoons for example) and material possessions (record players, for example); and in spirit, although the Spanish Conquest is generally and erroneously supposed to have broken the crucial links between the native peoples and their own past. This makes for a numerical superiority, by that token truly a secondary but

³ Edmond Cahn, *The Sense of Injustice*, New York, 1949.

not subordinate civilization in Bolivia, upon which the pattern of the state, through numerically quite inferior agencies and officers, must somehow be imposed. This is also in one sense a cultural superiority, manifested in the linguistic, historical, and spiritual continuity of the Quichua, from which the state — a hodgepodge of largely foreign and non-Indian elements — must manage to solicit and derive its own authority and sanction. The choices, so long as these conditions hold, obviously, lie with the Quichua.⁴

The second, most important single fact about present-day Bolivia is in part dependent on the first. It is the capacity for Quichua ways of thinking, their habits of thought and action, and of reaction, to be integrated without extensive loss or alteration into the context of an emergent national culture.

It must be said that to some extent this is a personal and intimate capacity or Quichua Indians themselves — a matter of temperament, intelligence, ambition, and energy. Contrary to the general notion, the ordinary Quichua Indian is no peasant dullard, nor is he a submissive, backward clod. Indeed, the ability of the individual Quichua to discover, receive, absorb, and accept new ideas, new habits, or new things while zealously keeping what is distinctively his own is his most remarkable trait. And this is true even when he moves from country to city, or commutes between the two as many Quichua do. Doubters must go to some distant reach of the highlands and have the experience of talking with a Quichua youth who puts his store shoes in a carrying cloth on his back and plants his bare Indian feet on the native ground, speaks first in the Bolivian Inca dialect, then in Classic Inca, and in Spanish asks questions about the United States or the Soviet Union.

Thus the remarkable capacity of Quichua culture to persist without significant loss through changing times and events is at bottom the personal capacity of individual Quichua Indians. It is something learned by them of common ways and outlooks that are old and radical; something worked by precept, example, and life experience deep into the individual conscience and character of persons. It is, moreover, a sure basis of distinction, easily recognized and understood; a multiform quality by which the Quichua identify themselves and by which they can be identified by others much more certainly than by dress, or

⁴ Similar choices and opportunities lie also with the Aymara Indians, who are the second most important component of the Bolivian population. Their reaction to the pressures of the state has been different from that of the Quichua, both in the past and in the present; in general, the Aymara have been less flexible than the Quichua, less nimble, and more resistant to change. And the Aymara will not accommodate so readily to emerging national patterns of culture.

occupation, or speech, or by any superficial catalogue of "Indian" versus "Spanish" traits. If that is understood, then the La Paz attorney can be understood, who holds high position in the national government, who speaks Spanish, wears European clothes, and smokes American cigarettes, yet remains as clearly Quichua as the potter in the rural village who speaks only Inca, dresses in homespun hand-loomed wool, and uses tobacco for poultices.

At the same time, however, that capacity is in part the product of a social environment that continues to offer, as it has done throughout the centuries since the Spanish Conquest, a peculiar opportunity for the Quichua to be themselves, to hold tenaciously to what is their own and cannot be anybody else's, while they try out and frequently assume the attributes and customs of others, according to their own interest and advantage. There are essentially four aspects of the social environment which create this opportunity:

(1) The Quichua are numerically superior (nearly one-and-a-half million of a total population *circa* 3,000,000, of which another 600,000 are Aymara Indians).⁵ But one must keep in mind the fact that numerical superiority alone was never enough to give any people a special advantage or opportunity in conserving or changing its way of life.

(2) They have also that resourcefulness which inheres in a long continuity of common values, which are resident in their personal sensibilities, and whose transmission from person to person, from generation to generation, does not depend upon political organization, codification of explicit rules and doctrine, or coercive (external) authority. They have, in short, an order of law which does not possess some of the elements ordinarily said to be characteristic (indeed, they are often considered to be definitive) of law. Yet the Quichua order of law is law for all that because it performs the essential functions, even though compliance with it cannot be and does not have to be enforced either by the fact or threat of physical coercion. It tempers individual behavior, regularizes conduct, moderates group relations, helps to define rights and duties, constrains disputes and it is respondent to the changing or novel conditions that may affect the very basis of daily transactions in the lives of the people. This is an order of law, by no means confined to the Quichua, or to simple uncomplicated

⁵ These figures result from an analyses of census data, various estimates by Bolivian demographers, and my own study of Indian language distribution in highland Bolivia. See John F. Goins, "The Present Distribution of Indian Languages in Highland Bolivia", *Kroeber Anthropological Society Papers*, No. 2, pp. 17-34 (Berkeley).

societies, that is grown in and habitualized, just like any other aspect of culture. There are always historical antecedents and sources that help to account for it, of course. Some people have this order of law in strong degree, some do not; the Quichua happen to have it.

(3) The Bolivian state is representative of a minor segment of the total population that is numerically quite inferior to the popular sources (mainly Quichua society) of its ultimate authority and sanction, and it does not have the means for general enforcement of government. Of course, numerical inferiority in itself was never anywhere the determinant of ineffective government. After all, it was only a handful of Spaniards who toppled the Inca state and only two handfuls, relatively speaking, who laid the foundations of later states which have never yet successfully replaced what was in the beginning so successfully toppled. The reasons why have nothing much to do with number alone.

(4) The national law of Bolivia, in contrast to that of the Quichua, is not a matter of the personal sensibilities of people, except perhaps for an astonishingly-small fraction of the urban population who have been professionally-trained in its devices; who make their livelihood through juridical labors; or whose intimately-learned traditions are identified with the Spanish-European past and imbued with Western philosophy. It is not internally coherent but is an order of law that has grown by the external accretion of parts and patches, which are often mutually contradictory. This order of law sets no consistent standard, does not guide conduct, and, except in the most artificial way, does not moderate human relations. Quite the opposite, in fact, it is almost wholly pliant and adjustable to expedience and shifting political events, sustaining the same processes of growth by which it was transplanted from the Old World to the Bolivian highlands. For the most part, the values or conceptions of value that hold it together are enfolded in legal tenets, which shape the national stereotype and serve to relate the Bolivian state more certainly to the world family of nations than to the Bolivian populace. It rests solidly, in theory at least, on the principle of privileged, coercive authority, a legal heart that does not beat; for it is an order of law that cannot be generally enforced, not really because the means of enforcement are insufficient but because the values symbolized in this law are not correspondent with the values that are basic, historic, and vital in the general society (again, mainly the Quichua).

It is in the setting of such a social environment, then, that the Quichua discover their choice and opportunity. The law, or rather

the impingement of two orders of law, becomes for them an instrument of change (and stability). Their use of this particular hinge between the state and Quichua society — remembering that it holds together while it holds apart — becomes for them a means for adding new cultural acquirements from the outside without displacing what is culturally old and native.

The state by its political organization and formal legal structure, whatever its historical character, is a polity which ties Quichua society to the world at large, in distant but nevertheless internationally congruent terms. Through acquiescence of the state's demands, when such demands do not challenge or gravely threaten their fundamental conceptions of value, the Quichua in a sense *enforce* the state, holding it at arm's length and putting it to their own use: the maintenance of free access along other than legal lines (*e.g.*, economic, educational, religious, aesthetic, recreational) to the resources of the city and country, and of countries beyond Bolivia. When the state's demands clearly challenge or insult their basic values, the Quichua simply withhold obedience and tacitly defy the state, as they have so often done in the past; or they make compliance contingent upon the state's meeting subtle demands of their own; or they may on occasion, in isolated and local instances, resist the state's authority openly and violently.

This is emphatically not a matter of organization and formal social order, with leadership or prescribed direction, which are practically non-existent among Quichua villagers. It is emphatically a matter of old and tried conviction, habits, and sensibilities at work. Nobody has to tell the Quichua Indian what his values are or when they are threatened; he knows. His responses may vary according to the situation, but they will be directed to the same, common purpose. They are the means by which the Quichua and Quichua culture have survived two conquests (one Indian, one Spanish) and are now surviving still a third (the North American technological one).

Some examples will serve to illustrate how the link between Quichua society and the state operates, and to what ends.

The case of the overworked corregidor: an example of conditional obedience to the law. — Once each year, the state makes a definite, regular demand on the Quichua villagers of the *campo* (as well as on others, of course), according to a strict federal law. The *prestación vial* is an annual four days of road repair work which the state requires of every able-bodied male, assigning responsibility for the upkeep of a measured length of road, including the building of any bridges that

may be needed, to each Quichua village or settlement along the way. The laborer for the state under *prestación vial* must supply whatever materials may be needed and must bring his own tools to the job; he works without compensation and provides his own meals, his own *chicha* beer, and his own *coca*. As in all other cases in which the state makes direct legal demands of the Quichua villagers and farmers, the government's agent is the *corregidor*. He is appointed by a provincial prefect and, in the canton for which he is responsible (usually four or five villages), is charged with the duties of collecting taxes, registering civil marriages, summoning people to a periodic census count, checking on military conscription, ordering the compulsory road work, and otherwise acting as a spy for the political government that happens to be in power.

In order to deliver the state's demand and enforce the *prestación vial*, the *corregidor* discovers that he must first meet certain conditions and demands of the Quichua themselves. At Huayculi, a representative Quichua village and canton in the Valley of Cochabamba, he is required to summon the men to their four-day stint of road work in a curious, formal, and precisely ritual way. Early in the morning, just after sunrise, he must climb to the very top of a certain high, conical hill some distance from the village and there cry out a rhythmic call in Inca, like a solemn matin prayer or sacred song, repeating the words three times and each time ending on a long-drawn, descending note that resounds over the village and across the plain.

This is the traditional and the only acknowledged, official summons to compulsory labor. Issued on successive Sundays, it is first a call to the men of Pampa-Mamata, another village of the canton, who can plainly hear the summons though they live more than two kilometers away from the hill. A week later, at exactly the same hour, the summons is for the men of Huayculi. It is an old chant, remembered in the same words from their childhood by some of Huayculi's older inhabitants (70 years plus), just as the obligation itself is old, having its forerunner and counterpart in the *mit'a* of the Inca state:

Way'kulil
Yampichay!
K'allarimusunchal
Mamata mayumanta!
Hasta sichesmayul

The men of Huayculi, who are just as concerned as anyone else to have their road in good shape, will respond only to this traditional call

in Inca, cried thrice from the hill, two Sundays running, at dawn, at the top of the *corregidor's* lungs. It has happened in the past that the *corregidor*, hoping perhaps to assert the enormous police powers which are in fact delegated to him by the state, or perhaps to avoid climbing the hill, has chosen to visit each house individually and announce the *prestación vial* in person, suiting his own convenience. When that happened, the men simply did not answer the summons and did not appear to do the work at the appointed time. Neither could the *corregidor* collect the fine to which violators of the law are liable. No law, indeed, had been broken, in the Quichua view at least, inasmuch as *prestación vial* had not been ordered. In each case, the *corregidor* finally had to give up and climb the hill.

Any effort to explain this counter-demand, by which the Quichua regularly meet a specific legal demand of the state, in round terms like custom or public opinion would fall very wide of the mark, indeed. It is something less than a plot, something more than mere purposeless habit or remnant tradition; it is just about a ploy, to follow the usage made both technical and popular by an astute student of human behavior (*ex officio*).⁶

For the Quichua are by no means unaware of what they are doing and why, and they can be explicit about it. In the first place, they regard it as a great joke on the *corregidor* himself and his public humiliation as a means of keeping him properly in line and cut down to size (most *corregidores* in Bolivia are evidently frustrated and unhappy officials). Also, it is clear that in making compliance with the law contingent upon their own requirements, to that extent they have made the law their own; then it can be obeyed without surrendering anything of pride or honor; and, as everybody wants anyway, the roads can be repaired. In addition and not less important, the terms of their demand are peculiarly satisfying, insofar as they are declarative of Quichua history and culture. The summons to *prestación vial* must be made in the Inca language, not in the language of the *españoles*, as the Spanish conquerors are called, the term *conquistadores* never being used by Quichua in the *campo*. To be sure, it is not Classic Inca, and the required chant does permit the *corregidor* one word of Spanish. But this, to the Quichua, is part of the joke and part of the point.

Not seeing beer and watching bread: an example of taxation without collection and of law compromised through tacit agreement. —

⁶ Reference is made of course to that skillful analyst of ploys, Stephen Potter, and to his several tomes: *Theory and Practice of Gamemanship*, New York, 1948; *Some Notes on Lifemanship*, New York, 1950; *Oneupmanship*, New York, 1952.

Bolivian national law imposes a tax, which is an important source of revenue, on *chicha* beer, the traditional fermented maize drink of the Quichua. The tax law applies both to the manufacture and to the sale of *chicha*.

Essentially two kinds of *chicha* are made, both in the countryside and in the cities. Domestic *chicha*, or *chicha pura*, is produced through natural fermentation of the chewed (*i.e.*, salivated) maize meal; it has a clean, delicate flavor and although alcoholic and intoxicating is in fact a highly nutritious beverage food, practically a staple of Quichua diet. Commercial *chicha*, which is sold under various names (a common and deceptive one is *chicha buena*), is usually made from unsalivated maize by a process of forced fermentation, with the addition of foreign materials to the brew: dung, various plant greens, or generally throughout the Cochabamba Valley, small loaves of bread dough. The product is potable, though not very palatable. But, to the state, *chicha* is *chicha*, and both kinds are subject to the tax.

In Huayculi village (pop. about 300), at one time or another, every family manufactures *chicha pura* of very high quality, which is primarily for home consumption or refreshment shared at *fiestas* and parties. As all families do not manufacture *chicha* continuously and at the same time, however, some part of each batch is always sold within the village. Not unreasonably perhaps, *huayculiños* disdain to think of their *chicha* as commercial, which it certainly is not by practical definition, or its sale within the village as a commercial transaction, since it is "non-profit," the money being plowed back into more *chicha* later on, for subsequent village sharing.

On the other hand, a family may occasionally produce a batch of *chicha*, slightly adulterated but still *pura*, for outright sale to fellow villagers, to travellers, and at markets or *chicherías* in valley towns. When this is done, the fact is advertised by means of a white flag (*'aqhallanthu*), which is tied to the end of a long, cane pole over the house or to a branch of an adjacent tree.

Such are the conditions, then, that present the unhappy *corregidor*, whose official duty it is to collect the *chicha* tax, with another unhappy problem. *Chicha* is always being manufactured in the village; *chicha* is always being sold; sometimes the fact is advertised, sometimes it is not; all Huayculi *chicha* is commercial by legal definition, but none of it is (according to Quichua standards) by process of manufacture; *huayculiños* produce only *chicha pura*, but some of it they regard as commercial and taxable, some of it not. The *corregidor* is given no

discretionary powers as tax collector for the state. On the other hand, *chicha*-making, a process that requires four days and three nights of steady fires and almost continuous stirring and pouring, is impossible to conceal and nearly impossible to overlook. How is the problem solved?

By tacit agreement, definite ground rules, which are well understood by everyone, govern the time, the place, and the particular circumstances in which the *chicha* tax may be demanded by the state and will be paid by the Quichua. Readiness to pay is announced by displaying the white flag; and it is agreed that, on the day when the flag is put out, at the door of the house the *corregidor* may appear, formally demand, and receive the tax on the manufacture but not the sale of that batch of *chicha*. No other *chicha* at any other time is taxable.

It is also generally agreed that small loaves of bread dough of a particular size and shape constitute *prima facie* evidence that commercial *chicha* has been or is about to be made, and the possessor of such loaves is subject to the *chicha* tax on discovery. There are two professional bread-bakers in Huayculi. They never actually make such little loaves, but they might do so. And *huayculiños* might use them, although they are not regular consumers of bread in any form.

Thus it happens that the *corregidor*, as tax collector, spends much of his time going about the village — not seeing beer, watching bread, and never collecting all of the tax that is the state's legal due.

Thrice-marriage by outlaws: an example of acquiescence without actual compliance in the law. — A Quichua young man and girl may be married once; they may marry again; they may marry each other yet again. The first marriage, which always takes place first, follows Quichua legal form and is the one that counts; the second (civil marriage) is according to national law that explicitly proscribes the first; the third (Roman Catholic Church marriage), made only quasi-legal by the fact that Catholicism is the official state religion of Bolivia, neither sanctions nor proscribes the first and second marriages.

Quichua marriage has sometimes been called trial marriage and is known to the Quichua themselves as *tanta-naku*, *ñuch'a*, or *ñoch'a* (in Huayculi). It involves the fulfillment of definite obligations and the performance of certain acts in a fixed sequence, which altogether takes at least one year for completion.

In Huayculi, the marriage of a young man and girl is initiated in a formal meeting, calleld *mañaka*, of the parents, and sometimes of close relatives on both sides. Always held at the girl's house, *mañaka* is es-

sentially a petition by the boy's parents for the hand of the girl in marriage. If the petition is accepted and the marriage approved — after long, dignified, blunt, and practical discussion — agreement is sealed with the mutual exchange of glasses of *chicha* and a festive dinner. Not many days after *mañaka*, the girl's father formally presents gifts of clothes to both his daughter and his future son-in-law, a public presentation (*watapacha*) that symbolizes his giving up of parental responsibility and authority.

The next event is the so-called *rapto*. Choosing an appropriately public place and occasion, the young man, after a short but vigorous fight with her brothers or cousins or anyone else who wants to join in, kidnaps his betrothed, and they go together to a secret place where they remain in hiding for two days and nights. The marriage may be terminated at this point if the pair find that they cannot really stand each other for two days running.

When they come out of hiding, if all is well, they go to live in the house of the boy's father for a period of one year (called *ñuch'a* or *ñoch'a*). At the end of this period of cohabitation, if all is still well, an elaborate *fiesta* to which many guests are invited is sponsored by the boy's father in his house. The next day, another *fiesta* is held, this time in the house of the groom's godparents; and on the third day, still another *fiesta* takes place, this time at the home of the bride's parents. Thereafter, when the couple take up residence in their own house on their own plot of land, the marriage is finally completed.

All this, but particularly the period of *ñoch'a*, without regard for its obvious pattern of regularity and inherent rule, is concubinage in the eyes of the national law and as such has been prohibited in Bolivia for a long time. Civil marriage, which consists in the mere certification of marriage at a local office of registry in the nearest town and payment of a small fee, is the only union that is sanctioned by the state. It is intended to put restraints upon and eventually to eliminate concubinage (*i.e.*, Quichua marriage), which is considered backward and which conflicts with certain national stereotypes. But in fact it does neither.

The Quichua happen to like to get married and, where time, situation, and funds permit, readily assent both to civil and church registration, which simply add to without undoing Quichua marriage. Marriage in the Church, if it takes place, comes at the end of the year of *ñoch'a* and is attended by appropriate ceremony, procession, and feasting, all of which the Quichua enjoy in a highly secular way. If civil marriage occurs at all, however, which is by no means uniformly the

case, it usually takes place two or three weeks after the *rapto* of Quichua marriage, involves no celebration or ceremony, and is perforce followed by the year of "concubinage" which the civil marriage is intended to prohibit and replace.

Hence, this curious legal situation in connection with marriage generally prevails: all married Quichua, by that fact, are outlaws of the state; the acts that mark their outlawry usually take place after their compliance with the state code; and their acquiescence in the national law does not in fact bring them within the pale. None of this bothers the Quichua. A good many of them, indeed, never perform either the civil or Church marriages at all, and they remain married outlaws throughout life.

This situation has many interesting legal and social ramifications. One of the more interesting, which may be mentioned here because it suggests the primacy of Quichua marriage, has to do with the status, rights, and treatment of unmarried couples and their issue. Under Bolivian national law, in practice, "natural" children born of unmarried parents are accorded equal rights, privileges, and status with children born of married parents — and, in this instance, no sharp distinction is made between civil, Church, and Quichua marriages. The Quichua, on the other hand, regard parents who have not undergone Quichua marriage, but who may have performed the civil ceremony, as living in adulterous relationship and the children of such parents as having been born, as it were, out of wedlock. Such parents will be socially outcast, their rights and privileges limited in many small but conspicuous ways; the children may not be so clearly set apart as the parents in day-to-day social relations, but they will probably be severely penalized in matters of inheritance or subsequent marriage. Thus, advantage accrues on the side of the Quichua. And, again, he finds a way to use the state, since through actual conformance to his own order of law and nominal acquiescence in another he is able to double his protection without increasing his commitment.

The hidden men: an example of active defiance of the state. — There is one demand that the state makes of the Quichua which Quichua young men for the most part eagerly anticipate: that is, military conscription. Service in the army, during ordinary times, means for them an opportunity to travel away from home and see the Bolivian world; to visit the cities; perhaps to learn a little Spanish, to learn to operate some piece of machinery, to learn to read; and, with luck, maybe find the chance to sow some Quichua wild oats before getting married three times. These are familiar enough inducements, to be sure, but they

are precisely stated by the Quichua. It used to be a matter of keen disappointment when a Quichua youth, on being drafted into the army, would find himself in a year of short rations promptly drafted out again (both drafts being done by lot). He had but that one chance.

Things are entirely different, however, when skirmishes, or battles, or a war may lie in the offing. Quichua men do not really care for fighting at any time (it is Quichua women who seem to have a taste for that), although they do not lack courage when aroused. But especially do they not want to fight for the state or any of its remote meaningless causes (that is their view).

There is an historic example that shows this, and shows also what happens when the Quichua are faced with an absolute demand by the state which allows no alternatives and which they are determined not to honor. The War of the Chaco, surely one of the stupidest and, in human lives, one of the costliest of modern wars, made imperative the conscription of every able-bodied male, which meant in practice, of course, every Quichua man. Bolivian troops, sent out to compel conscription by force of arms, were met with peculiarly shocking and effective resistance in wayside Quichua villages of the mountains and valleys. Able-bodied Quichua men vanished, hidden by their women-folk — in *pirwas* (grain storage bins) covered with maize; behind hurriedly constructed false *adobe* walls; up in the rafters, concealed by false ceilings; in pottery kilns; in women's dress. Few men were found, even fewer conscripted. For if Quichua men were hidden Quichua women were not, their collective determination to resist, by fighting the war in their villages if need be, constituting a terrifying and arresting force. It is a vivid memory today, which *huayculiños* still recall.

They had, of course, history and tradition working for them. D'Orbigny, writing of another day, hints of similar events which he observed when he passed through the Valley of Cochabamba. And no Quichua forgets how the women of Cochabamba, armed only with sticks and stones, fought off a Spanish army in a famous battle of the Wars of Independence. Indeed, it is that event which Quichua women celebrate passing the *chicha* glass around, on "Mothers' Day" in Cochabamba.

The foregoing examples, which are of course illustrative and not in themselves demonstrative of certain principles, have a common theme: in the conjunction of two orders of law, resting on quite different underlying values and traditions, there does exist a hinge that not only connects Quichua society to the national state, but also sets the two enough apart to permit the Quichua to acquire new things and new

abilities, which the modern nation and its economy offer, while holding securely to their own. This is perhaps the case with most peoples in the world today who are labelled "backward".

It is in this sense that law becomes an instrument of social and cultural change for the Quichua. By acquiescence in the national law, conditional obedience to it, diversion of its aims, or firm resistance when it is called for, the Quichua manage to hold the state, which would force changes upon them in particular and antagonistic directions, at a distance and in balance with their own interests. The balance enhances cultural stability and a strong coherence of values among the Quichua. From that advantage, they can move rather freely and ambitiously into other areas where the interests of Quichua society and the state conjoin, which offer no direct challenge to the continuity of their own culture, but do offer attractive opportunities for advancement and gain.

They exploit those opportunities by various means, one of the more interesting of which can fairly be called a country-wide network of social relations — a phase of social organization which occurs elsewhere and which again Redfield explored. In Bolivia, it is known explicitly by the Quichua as a system of "*amigos*" — the extending network of friends and acquaintances, bound together by reciprocal obligations of assistance, that may easily link a villager in Cochabamba Valley with another person as far away as La Paz or Sucre. There are many such *amigos* systems, many of them overlapping and cross-cutting, and they are very effective in giving both resilience and flexibility to Quichua society. They enable the Quichua, for example, to maintain a relatively secure position in a weak and fluctuating economy; when essential food items are short and cannot be purchased even with U.S. dollars, the Quichua usually manage to get what they need or want, without using money at all. Such networks of friends, as well as other methods by which the Quichua contrive to exploit the position that they hold by meeting national law with law of their own, constitute in reality a subtle form of government, which would be itself an instructive subject for analysis.

But the upshot and consequence of culture change among the Quichua, so controlled and so oriented, notwithstanding recent political and economic events in Bolivia, is this: Bolivia at present is in the process of becoming an Indian nation — or, a modern nation that is fundamentally Indian in culture. The number of Quichua men who have attained high office in city, provincial, or national government is but a hint of that.

The Bolivian example, moreover, has implications of a general character for the study of law and of culture change, to which attention can usefully be drawn, even if only in a tentative way:

(1) In the adjustment of native and national law lies a peculiarly sensitive index of values, whose persistence or modification may reveal both the quality and direction of change in a culture. Students of acculturation should probably look first to the functions of law as a key to fundamental instead of merely superficial changes.

(2) Law may be not only an index but also a crucial instrument of change in a culture.

(3) Study of the relationship between native and national law — at the *native* level — offers the best single means of examining the complexities of a modern state, in which (especially) there exists an ethnic majority, as in Bolivia.

(4) There is such a thing as law which has teeth but cannot bite, and it is a fitting object of anthropological study. The test of law is not simply the exercise of privileged, coercive force in the breach. That order of law exists which, based on the principles of coercive authority, cannot be enforced.

(5) There is an order of law which, inbred and habitualized like other aspects of culture, does not have to be enforced by coercive authority and through political organization in order to prevail. It is law that has feet — it stands on something.

(6) In short, the only law that really counts for anything works through the conceptions of value that are vital, coherent, and old in the traditions and history of a people.



MEDITACIONES POLITICAS

Alfonso Francisco Ramírez

El político

La política, siendo en esencia el arte de gobernar, es inseparable de cualquier régimen; la encontramos en la quietud de los despotismos orientales y en el tumulto de las modernas democracias. Consecuentemente, el político aparece en todos los pueblos y en todos los tiempos.

Ya el venerable Aristóteles decía que el hombre es "un animal político", en el sentido de que nace con irresistible tendencia a vivir en sociedad, a organizarse en ciudades (polis), para cuya existencia es indispensable alguna clase de gobierno.

Las ideas corrientes acerca de la política y los políticos, son profundamente erradas. Se cree que son algo abominable que debe desaparecer, sin comprender su necesidad imprescindible.

La psicología del político es muy compleja. Resulta sugestivo en alto grado desentrañarla, aunque sea en sus aspectos más salientes. Espumando en lo que filósofos, moralistas y parlamentarios han escrito a este respecto, recordaré algunos conceptos que seguramente nos harán meditar.

En 1687 publicaba Juan de la Bruyère su libro inmortal. Sin dibujar una epopeya completa, nos dejó en sus admirables ensayos sobre "La Corte", "Los Grandes", "El Soberano" y "La República", rasgos magistrales de la figura del político. Saboread estas frases: "El hombre que es cortesano, es dueño de su gesto, de su cara y de sus ojos; es profundo hasta ser impenetrable; disimula sus pasiones y sus pensamientos; es amable con sus enemigos, disfraza las intenciones, desmiente su corazón, habla y obra contra sus sentimientos". "Cuántos hombres que os agasajan en particular, quiero decir a solas, se sienten contrariados si les habláis en público". "Algunos hombres caen de sus altas posesiones, por los mismos defectos que les habían servido para escalarlas". "A nadie le gusta que se le descubran sus pretensiones: todos quieren que no sospeche nadie la dignidad o el puesto que codician. Y es porque se cree que será una vergüenza la negativa posible, como se

piensa que hay más gloria en obtener lo que parece que no se ha solicitado". "Dar de mala manera es una rusticidad; el dar es lo más penoso, ¿qué cuesta agregar una sonrisa?" "Hacen falta y suele haber bribones al lado de los grandes y de los ministros, aunque sean los mejores intencionados; pero servirse de ellos es cosa delicada, siendo necesario saber cómo, cuándo y en qué se les ocupa." "Malo es mezclarse en asuntos sospechosos; pero es todavía peor ser cómplice de un grande; él sale del paso fácilmente, y os deja en el compromiso para que paguéis los dos". "Observemos de cerca a un favorito: Si me hace esperar en su antesala menos que de costumbre, si tiene el semblante más abierto, si no frunce tanto el ceño, si me oye atentamente y me despide con amabilidad pensaré que estoy viendo cerca su caída y estaré en lo cierto". "El hombre que ha vivido algún tiempo en la intriga no puede ya prescindir de ella; cualquier otra vida le parecerá lánguida". "Un hombre de mérito debe reirse mucho, cuando el mismo lugar que a él se le niega en una asamblea, se le concede a un hombre que no tiene ojos para ver, ni oídos para oír, ni entendimiento para entender y juzgar, siendo recomendable nada más que por la librea que usa".

El maravilloso autor de *Los Pueblos*, un tiempo diputado a Cortes, ha escrito algunas páginas finas, penetrantes y ágiles sobre lo que debe ser el político. Recomiéndole adquirir fortaleza corporal mediante un higiénico método de vida, para que le sea posible atender sus abundantes y variadas ocupaciones; sencillez y naturalidad en el vestir; no prodigarse ni en la calle, ni en los paseos, ni en los espectáculos públicos; ser cauto, reservado, pues "Achaque es de hombres vulgares descubrir a todos su pensamiento"; no tener impaciencia y esperar serenamente que llegue su hora; meditar en el valor de las censuras y de las alabanzas "no concediendo a las censuras y a las alabanzas más valor del que tienen": "Conocer la gente que lo rodea"; pero "sin que dé a entender a nadie, ni menos a los interesados, que conoce sus malos pasos". En prosa diáfana y fluída nos habla de la impasibilidad que es menester ante el ataque. El político no debe perder nunca la sangre fría. En el Parlamento, en las reuniones públicas, muchas veces se verá blanco de la invectiva, de la cólera o de la insidia; él permanecerá en todo momento sin dar la más leve señal de irritación, de impaciencia, de enojo". Poco después nos dice: "El político ha de ser fuerte y hábil". "Es necesario ser vulpeja para conocer los lazos, y león para espantar los lobos". Y concluye el soberano estilista aconsejando, a quien quiera ejercer la peligrosa profesión de político, ser innovador dentro del orden; leer, seleccionando cuidadosamente sus lecturas, e inclinándose a que éstas sean memorias, biografías, confe-

siones y casos verídicos; aprender a escuchar con maña; preocuparse de los valores nuevos, de los hombres del mañana; mostrar siempre la faz serena que "debe ocultar nuestros desfallecimientos, nuestras decepciones, nuestras amarguras", no dudar nunca de sí.

El ilustre académico francés L. Barthou, ex Presidente del Consejo de Ministros, ha sabido captar matices verdaderamente preciosos. He aquí algunos: "No hay vocación más fuerte que la del político. El que ha sentido su primera mordedura no resiste ya. Está dominado para siempre". La política es una batalla en la cual no se puede recoger los beneficios sin correr riesgos". "Todo hombre es fallible. Lo que hace falta es ser sincero, no mentir a los demás y no mentirse a sí mismo". "La tribuna debe ser a la vez la prueba de la conciencia y el talento". "Hay que ser leal. En política, como en todo, la suprema habilidad es ser honrado". "Aquel que no está combatido se abandona y no se fiscaliza a sí mismo". "No hay en el Parlamento amargura mayor que provocar la risa del auditorio". "La tribuna es para la palabra la más temible prueba, y el aprendizaje, aun para los maestros, no acaba nunca". "No pensar más que en sí mismo y en el presente, es una fuente de error en política". "Para un hombre, sea quien quiera, una gran elevación es una crisis que cura los males que tiene y le da los que no tiene . . . Jacobinos ministros no serían ministros jacobinos". "Mal elogio de un hombre es decir: "Su opinión política no ha variado desde hace cuarenta años". Esto vale tanto como decir que para él, no ha habido ni la experiencia de cada día, ni la reflexión, ni repliegue del pensamiento sobre los hechos. Es alabar el agua por estar estancada, un árbol por estar muerto; es preferir la ostra al águila".

José Ortega y Gasset, en su excelente ensayo sobre Mirabeau, proclama que "política es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación", concluyendo que el político ideal es muy fácil de imaginar y definir pero que en cambio, "lo que constituye al gran político no podríamos jamás extraerlo de nuestra minerva, sino que necesitamos humildemente esperar a que la Naturaleza tenga a bien inventarlo ella, magníficamente, y se resuelva a parir un titán como Mirabeau". En seguida asienta estas frases certeras, que espigo al azar: "Un hombre escrupuloso no puede ser un hombre de acción". "Existe lo que yo llamo un cutis de grande hombre, una piel de paquidermo humano, dura y sin poros, que impide la transmisión al interior de heridas desconcertantes. También habría incongruencias en exigir al político una epidermis de princesa de Westfalia". "No se pretenda excluir del político la teoría; la visión pura-

mente intelectual. A la acción, tiene en él que preceder una prodigiosa contemplación: sólo así será una fuerza dirigida y no un estúpido torrente que bate dañino los fondos del valle”.

Jefes

En un estudio sobre las multitudes, consigna Le Bon este juicio rotundo y certero: “El advenimiento de las clases populares a la vida pública, es decir, su transformación progresiva en clases directorias, es una de las características más salientes de nuestra época”. Asistimos hoy al imperio de las masas. Sin embargo, no debemos sugestionarnos con la exterioridad de los hechos, sino perforar su brillante corteza, para conocer sus íntimas esencias. La muchedumbre amorfa, sin guías que la orienten, sin espíritus sagaces que condensen e iluminen sus aspiraciones dispersas, sin conductores que la inciten a obrar, es una fuerza inerte o destructiva: río que precipita en las torrenteras su inútil energía, o lago que despliega sus ondas dormidas en la placidez de la hondonada. El número adquiere potencialidad efectiva, sólo cuando una inteligencia superior preside sus desenvolvimiento.

Uno de los filósofos de vanguardia que con mayor finura capta los hábitos del porvenir, José Ortega y Gasset, escribe en una página insuperable: “Una Nación es una masa humana organizada, estructurada por una minoría de individuos selectos. Cualquiera que sea nuestro credo político, nos es forzoso reconocer esta verdad, que se refiere a un estrato de la realidad histórica much más profunda que aquel donde se agitan los problemas políticos. La forma jurídica que adopte una sociedad nacional podrá ser todo lo democrática y aun comunista que quepa imaginar; no obstante, su constitución viva, transjurídica consistirá siempre en la acción dinámica de una minoría sobre la masa. Cuando en una nación la masa se niega a ser masa — esto es, a seguir a la minoría directa — la acción se deshace, la sociedad se desmembra, y sobreviene el caos social, la invertebración histórica”.

Que se nos excuse lo prolijo de la cita en gracia a la autoridad indisputable del ensayista hispano, conceptuado como uno de los pensadores más avanzados, profundos y lúcidos de la modernidad. Evidenciada, pues, la necesidad inaplazable de líderes o jefes, como se dice en buen castellano no obstante que J. Mier y Noguera pretenda que nuestro romance desconocía el vocablo antes del primer tercio del siglo XVIII, realcemos sus características con la diafanidad y precisión posibles. Es importante hacerlo, porque en todos los órdenes de actividad; en el comercio, en el ejército, en las universidades, en la po-

lítica, en la familia, en el periodismo, en las fábricas, en el Parlamento, en los campos se necesitan y reclaman jefes.

“Los jefes — ha dicho Rudyard Kipling — son aquellos cuyo servicio propio es conducir”. Y un pedagogo, no tan ilustre como el publicista de la brumosa Albión, pero sí delicado y sugerente como él, asevera que “todo hombre que ha recibido el don o el encargo de ejercer, por la palabra, la pluma o la acción, dominio sobre las inteligencias y las voluntades, es un jefe”.

Mas para serlo plenamente, desde una cumbre de grandeza moral, es indispensable dominar a las almas no con violencia, sino por la persuasión; hacerse obedecer suavemente, no a través del mandato brusco y duro; adquirir por la suma de fascinantes cualidades que subyuguen un ascendiente capaz de modelar los actos ajenos, no únicamente en la arcilla de las circunstancias vulgares, sino en el hierro espantable y sangrante del dolor. Para ejercer esta soberanía, es insuficiente la fuerza física. Viene a mi memoria una frase que leí no sé dónde: “Lo que se conquista por el azote y por la espada, parece por la espada o por el azote”. Los triunfos imperecederos se han levantado siempre sobre una piedra angular de espiritualidad.

El líder, cuya definición ha sido generalmente falseada, empobreciéndose su contenido ideal, necesita poseer ante todo un fúlgido concepto de la responsabilidad. Maneja hombres que, confiados en él, siguen la ruta que les marca, sufriendo el resultado de sus errores o de sus imprevisiones. De ahí que una ética pura haya de normar su pensamiento y actuación, debiendo ser implacablemente eliminados los que sin solvencia moral, juegan con los humanos destinos como si de cosas fútiles y despreciables se tratase.

En el hervor de la acción, es conveniente pierda un poco de vista los detalles, para contemplar los vastos lineamientos. Seleccionados ya los colaboradores en atención a sus méritos y capacidades, encomiéndeseles la ejecución cuidadosa, sin intervenir en minucias; pues sólo así es posible conservar la libertad ideológica, la necesaria alacridad que permita las apreciaciones de conjunto. La vigilancia que sobre los subalternos recaiga no ha de ser tal que mutile su iniciativa, transformándolos en máquinas que realicen monótonamente su tarea; antes bien, prudente es concederles determinada amplitud, dejando que se muevan con relativa independencia. No basta ordenar atinadamente: es indispensable promover el surgimiento de personalidades nuevas, revelándolas al mundo y tal vez a sí mismas; es decir, hay que preparar nuevos jefes para el mañana, dándoles oportunidades para

que se formen y multipliquen. Un oficial de la Guerra Europea, escribía en su diario esta nota decisiva: "Me gusta mandar soldados que gruñan, por que esto me obliga a mantenerme sobre mí mismo, y a olvidarme de mí para ocuparme de las necesidades y deseos de mis hombres". Una sujeción demasiado ceñida, esteriliza la espontaneidad en el trabajo y acaso la intrusión genial. Esto no excluye la energía, que el gran Corzo catalogaba entre las virtudes imperiales.

Todo el que aspire a una jefatura necesita audacia, valor de las responsabilidades, imaginación creadora, sentido práctico, el arte de persuadir y el de hacerse seguir. Para ello, apártese de la ancha carretera por donde va la rutina, y no tema seguir la inexplorada senda de las novedades necesarias; olvídense de sí mismo, busque el bien de los otros, y ahogando las voces del egoísmo, tienda siempre su mano en actitud fraterna; y, especialmente, no abandone jamás a los suyos. Antoine Redier, en su bello libro titulado *Le Capitaine* (ediciones Payot), escribe: "Un verdadero jefe demuestra su fuerza, ante todo, defendiendo a sus inferiores. Alma de esclavo, alma de señor. ¿cuál va a triunfar? Si la primera, inmolará a los humildes para hacer la corte a los poderosos. Si la segunda, gobernará a sus subordinados y les defenderá, como un padre a sus hijos, hasta inmolarse por ellos".

Escollo del que debe huir el líder es la arrogancia, pues le enajena inevitablemente el afecto de cuantos le rodean. "Un verdadero jefe, dice un escritor contemporáneo, no es jamás arrogante. Al contrario, son arrogantes los descalificados, el que asciende rápidamente, los señores en disponibilidad . . ." Nada causa tan desfavorable impresión como la actitud petulante de quien, colocado en la altura, quizá no tanto por merecimientos, como por su obsequiosidad con los poderosos o por caprichos del azar, se conduce inconsideradamente con sus inferiores o amigos. Semejantes equivocados deberían recordar diariamente el proloquio galo: *El hombre tiene más hambre de respeto que de pan*.

Nada tan eficaz para hacer prosélitos como la inviolable fidelidad a la palabra empeñada. Los conductores de multitudes deben ostentar un solo perfil, estableciendo un estrecho paralelismo entre sus palabras y sus hechos, haciendo que las primeras sean tan definitivas e imborrables, como los últimos. Esto, aunado a una actividad vigilante, a una voluntad indoblegable que se agigante al chocar con los obstáculos, a una abnegación que anteponga la consumación de los elevados ideales a las conveniencias mezquinas, y el consorcio indisoluble con la lealtad, constituyen algunos de los trazos imprescindibles en la silueta del jefe.

Intencionalmente he dejado para lo último una cualidad que no puede faltar: la pasión por la verdad. Este apasionamiento es asaz peligroso. Deja siempre en el rostro huellas de sufrimiento y sedimento de amarguras en el corazón. Pero sin él nada se vale, y menos si se quiere ser mentor de los demás. Expondrá, sin duda, al jefe a incontables pesares; pero ya dijimos que es la abnegación una de sus características inseparables. Habrá momentos en que por la verdad se encuentre solo; sus más adictos lo contradigan y aun sea menospreciado. Llegará la hora tremenda de las tinieblas y de las negaciones. Pero ni aún así se rinde a la áspera tristeza, porque sin la magia divina de la alegría no realizará obra perdurable, ya que el ceño adusto aleja y desalienta, y él tiene la obligación ineludible de alentar e infundir vigor a los demás. Parafraseando una sentencia, diremos axiomáticamente que *un jefe triste, es un triste jefe*.

Por fin, cuando su tarea esté concluída, cuando habiendo ofrendado energías, desvelos y ensueños en aras de un fecundo idealismo, se detenga a la vera del camino para descansar bajo la gloria melancólica del crepúsculo, prepárese a recibir la recompensa "prometida a las grandes almas: la persecución y la calumnia". Pero si en verdad nació para dominar, si es líder auténtico, si realmente está sobre los demás por la luminosidad excelsa de su espíritu, consérvese dignamente altivo, y afronte si es necesario el sacrificio, porque todo jefe verdadero debe *saber morir*.

Gobernantes

Se lee poco a los clásicos. Sin embargo, no es posible sin ellos adquirir claridad en las ideas ni cincelar elegantemente la expresión. Ejercen además, un magisterio insustituible, porque el oro de su sabiduría se abrillanta y depura con el correr de los años. Estudiemos con pasión los libros de ahora; mas también dejemos vagar amorosamente la mirada sobre las páginas amarillentas escritas por hombres que, alejados de nosotros en el tiempo, sintieron acaso nuestros mismos afanes o nuestra propia inquietud. Utilísimo y sugestivo es exhumar su pensamiento acerca de la gobernación de los pueblos; conocer qué exigían, esperaban o pedían a los encargados de regir sus destinos; en qué forma les avisaron de engaños y peligros; cuál era su filosofía política o su inasequible idealismo.

Estamos en 1651. En una provincia de España, un profundo pensador y soberano estilista, Baltazar Gracián, confía al papel el fruto de sus meditaciones y de su experiencia. Está en el otoño de la vida. De esas páginas sutiles y un poco amargas, tomemos algo. Nos ha re-

ferido, con una bella parábola, que acaban de nombrar rey. El agraciado, seguido de compacta multitud, encamínase al opulento alcázar. Antes de penetrar acércase a una fuente que se halla junto al marmóreo pórtico, y él y sus colaboradores abrevan en las aguas cristalinas y frescas. Pero el efecto de las mismas es terrible. Cedamos la palabra al clásico, para gustar la miel de sus palabras: "Toparon en la primera grada del medrar con una fuente rara, donde todos se prevenían para la gran sed de la ambición, y causaba contrarios efectos. Uno de los más notables era un olvido tan extraño de todo lo pasado, que se olvidaban de los amigos y de los conocidos de antes. Y hubo hombres tan soberbios, que borraron de su memoria las obligaciones pasadas, los beneficios recibidos, favoreciendo hechuras nuevas y queriendo ser antes acreedores que obligados. Tanto mudan las honras las costumbres".

Ya se encuentra en el salón del trono la nueva Majestad. Gracián le aconseja vigilancia insomne y exquisita cautela. Continúa diciendo: "Pusiéronle el cetro en las manos y fué tal el peso, que preguntó si era remo, temiendo más tempestades que en el Golfo de León. Era cuanto más precioso más pesado y tenía por remate, no las hojas de una flor, sino un ojo que valía por todos. Preguntó qué significaba, y el canciller le dijo: Está haciendoo del ojo, y diciendo: Sire, ojo a Dios y a los hombres, ojo a la adulación y a la entereza, ojo a conservar la paz y acabar la guerra, ojo al premio de los unos y al apremio de los otros, ojo a los que están lejos y más a los que están cerca, ojo al rico y oreja al pobre. Mirad al cielo y a la tierra, mirad por vos y por vuestros vasallos".

Viene en seguida la designación de ministros. Abramos ahora un libro de la Edad Media, escasamente conocido: *El Consejo y Consejeros del Príncipe* de Enrique Furio Cerial. En su página 334, se lee: "El primer juicio que se suele hacer sobre el príncipe y de su habilidad, es de la reputación de los de su Consejo; porque cuando son sabios y suficientes, siempre es reputado sabio el príncipe, pues supo entender cuáles eran los suficientes, y después conservarlos fieles y leales; pero cuando no son tales, no se puede esperar buena reputación en el príncipe, pues yerra en lo principal". ¿Entre quiénes, pues, deberán escogerse los ministros? Oigamos a Luis Vives, una de las más luminosas personificaciones del humanismo. En uno de sus *Diálogos* titulado "El Palacio", escrito en 1519, escribe: "Conviene que esos que el rey tiene por consejeros sean muy prudentes, que tengan gran experiencia de las cosas y que en deliberar sean hombres de mucha gravedad, templanza y gobierno".

Han terminado ya los nombramientos. Principian las labores arduas,

fatigosas y graves. Cómo ha de considerar el gobernante los asuntos generales, nos lo dijo el autor del *Teatro Crítico Universal*, en 1751, en aquella memorable carta que un togado anciano dirige a un hijo suyo que ha sido investido de elevados poderes: "Tu bien propio lo has de considerar como ajeno, y sólo el público como propio. Ya no eres ni mío ni tuyo, sino todo del pueblo".

Entre los múltiples actos importantes que solicitan la atención del mandatario, ¿cuáles realizará primero? ¿Cómo inaugurará su administración? En 1648 murió don Diego de Saavedra Fajardo. Su experiencia de treinta y cuatro años, durante los que sirvió cargos diplomáticos, intervino en política, visitó las principales Cortes de Europa, la dejó consignada en sus inmortales *Empresas*. En el capítulo LIX, página 68, edición de "La Lectura", ha estampado estas frases: "Entrar a reinar perdonando ofensas propias y castigando las ajenas es tan generosa justicia, que acredita mucho a los príncipes y les reconcilia las voluntades, como sucedió a los emperadores Vespasiano y Tito y a Carlos VII de Francia. Reconociendo este rey Witiza, levantó el destierro a los que su padre había condenado, y mandó quemar sus procesos, procurando con este medio asegurar la corona en sus sienes".

Pero a la vez que se emplean procedimientos generosos con los contradictores, conviene abrir francamente el corazón a la amistad sincera. Sigamos escuchando al gran político: "No ha de ser tan celoso el poder que no se fíe de otro. Temores tendrá de tirano el que viviere sin fe en sus amigos. Sin ellos sería el cetro servidumbre y no grandeza, injusto es el imperio que priva al príncipe de sus amistades. No es el cetro dorado quien lo defiende, sino la abundancia de amigos, en los cuales consiste el verdadero y seguro cetro de los reyes".

Búsquese los colaboradores entre los más aptos, prefiriéndose a los técnicos, como decimos hoy. Ya lo pensaba así Saavedra Fajardo, cuando se lamentaba en su *Empresa* LV: "Suelen los príncipes pagarse tanto de un consejero, que consultan con él todos los negocios, aunque no sean de su profesión, de donde resulta el salir erradas sus resoluciones porque los letrados no pueden aconsejar bien las cosas de la guerra, ni los soldados en las de la paz. Reconociendo esto el emperador Alejandro Severo, consultaba a cada uno en lo que había tratado".

Al iniciarse un nuevo régimen, natural es que muchos de los gobernados soliciten audiencia. Cervantes, en una de las más hermosas páginas del *Quijote*, Parte I, Capítulo VI, ha escrito esta frase: "Uno de los mayores trabajos que los reyes tienen, entre otros muchos, es el de estar obligados a escuchar a todos y responder a todos". Si bien

un poco fatigante, conviene a los que mandan oír a quienes a ellos acuden, pues además de constituir un deber, es muy útil para que tengan un conocimiento personal y directo de las cosas. El 5 de abril de 1621, don Francisco de Quevedo y Villegas, desde la soledad de su prisión enviaba al duque de Olivares su bellissimo tratado de *Política*. A fojas 69, dice el gran satírico: "Los reyes deben saber lo que les conviene, y no se han de contentar de saber lo que otros quieren que sepan. Una cosa es oír a los que asisten a los príncipes, otra cosa a los que sufren o padecen a esos tales. Sepa, señor, el monarca lo que dicen de él sus gentes y los que le sirven". "Los reyes nacieron para los solos y desamparados. Los necesitados no han de buscar al rey ni a los ministros: esa diligencia, su necesidad la ha de encontrar hecha; los ministros y los reyes han de salirles al camino; ese es su oficio, consolarlos y socorrerlos su premio. Para saber si está mal gobernada una República, no otra señal más cierta que ver si los menesterosos andan buscando el remedio, sin atinar con la entrada de los príncipes".

En ocasiones sucede que los hombres colocados en un alto puesto, ignoran la realidad de los acontecimientos, porque las noticias llegan a ellos adulteradas o fragmentariamente. A. de Guevara, en su claro libro *Despertador de Cortesanos*, escrito en 1539, dice: "Son tan delicadas las condiciones de los príncipes, que osaríamos decir a los que son sus familiares y privados, que con tanta verdad y tan sobre aviso hablasen al príncipe, como si él a ellos les tomase juramento".

Cúidese de la adulación el gobernante. "A más príncipes ha destruido la lisonja que la fuerza", asienta el autor de la obra *Idea de un príncipe*, siga el consejo que en 1604 daba Rivadeneyra: "Debe asimismo el príncipe, para no gravar a sus súbditos con muchos tributos y vejaciones, procurar que sus rentas se gasten fiel y limpiamente". Por último recuerde las palabras que Juan de Mariana escribía en 1598, en su libro *Del rey y de las instituciones reales*. "Podrán los reyes, exigiéndolo las circunstancias, proponer nuevas leyes, interpretar y suavizar las antiguas suplirlas en los casos en que sean insuficientes, mas nunca transformarlas a su antojo, ni acomodarlas todo a sus caprichos e interés, sin respetar para nada las instituciones y las costumbres patrias. No debe creerse, pues, más dispensado de guardar sus leyes que el que lo estarían los individuos de todo el pueblo". Y concluye con esta frase magnífica: "Pueden más los ejemplos que las leyes".

Después de lo transcrito diré con el clásico: "La vida de un hombre, la vida sola, sin palabras, sin hechos, puede ser una política. Puede ser una política. Puede ser la más alta política. Y la más alta estética".

LATIN-AMERICAN EXECUTIVES: ESSENCE AND VARIATIONS

R. A. Gómez

The most widely-professed fact in the field of Latin American politics is unquestionably the dominant role of the president. The task facing Latin Americanists is not the defense of this theme but the elaboration of it. One of the most confining factors — so often lamented at conferences where these matters are discussed — is the lack of information in depth concerning all of the revelancies of power structure. This is particularly evident in appraising cultural factors although it must be admitted that much excellent work is now being done. A very challenging problem in the area of comparative government is involved, a problem admitting of some of the methodological uneasiness associated with that branch of political inquiry.¹ Obviously, in the study of Latin American politics one may proceed with greater assurance with the "variations on a theme" technique than would be possible in many other areas;² however, some disillusionment and appreciable inaccuracies lie in wait if one submits to this temptation too extensively.

It would appear that there are two assignments in the analysis of executive power that should be accepted and carried out, pending the results of more plodding tasks of fact-enrichment. The first assignment is to consider more sweepingly the executive power in Latin America in its relationship to the broad matter of executive power in general. The second assignment is to classify our existing observations in more meaningful ways. Both of these assignments may be described as attempts to frame hypotheses, in the future investigation of which we may channel our efforts to significant findings.

New-World Authoritarianism

At the risk of summoning the obvious, one should first consider the essence of executive power. The organization of the modern re-

¹ For methodological problems, see "Research in Comparative Politics", Roy Macridis and Richard Cox reporting for the Social Science Research Council's Interuniversity Research Seminar on Comparative Politics, *American Political Science Review*, Vol. XLVII, No. 3 (September, 1953), 641-57.

² An excellent illustration of this technique: George L. Blanksten, "Political Groups in Latin America", *American Political Science Review*, Vol. LIII, No. 1 (March, 1959), 106-27. Also, Russell H. Fitzgibbon, "The Party Potpourri in Latin America", *Western Political Quarterly*, Vol. X, No. 1 (March, 1951), 3-22.

sponsible executive is the outcome of a long struggle between the temptations and demands of power, and the restraints, of public or self-imposed character, that have become operable upon the holder of such power. This struggle has built our modern institutions of representative government. For all but a short modern period, authoritarianism has been the prevailing (and some would still say, the natural) pattern for the application of power. So many for so long have phrased the nature of this running battle that it encompasses the whole sweep of political literature that has become available to us — from “philosopher-kings” to Lord Acton’s frequently-quoted observation on the insidiousness of power. It is held to be very remarkable, indeed, as evidenced in modern democratic systems, that the executive power has been constricted to the degree observable in our time. It has involved not merely the notion of responsibility — responsibility is after all a very old idea of the portfolio of political scientists — but, more significantly, the reduction of executive power to the concept of *managership*.

The prescription for executive power in a system, and the application of it in practice, together comprise a crucial aspect of politics. Jacques Necker, who observed the organization of power in revolutionary France following the events of 1789, wrote of this:

The executive power is the moving force of government. It represents, in the political system, that mysterious principle which, in moral man, unites action to the will. In the meantime, so various are its relations, so extensive is its influence, and so great the place, thus to express itself, which it occupies in the social order, that the adjustment of its limits, and the accurate adaptation of its means to its ends, offer to the human mind one of the most comprehensive subjects of reflection.^a

One finds in this description all the ingredients that have combined to form our modern representative institutions. It is, from the political scientist’s point of view, an acceptable version in capsule form of the framework within which Western democratic systems have developed. The executive power has always suggested motion and action; and the central problem, among moral men, is to adjust the limits of this raw force to the requirements of society.

The organization of executive power in the United States and Great Britain represent major examples of the delicate balancing of action and restraint. These examples have very remarkably combined power with sensitivity to mandate and opinion. By contrast, the French system has been characterized by excessive preoccupation with shackling executive power to the point where the terms “assembly government”

^a *An Essay on the True Principles of Executive Power in the Great States*, (London: Robinson, 1792), Vol. 1, p. 1.

and "*immobilisme*" are commonly used to describe that tendency. Curiously, the French and American revolutions, although often coupled together as expressions of the confidence in rational man in a revolutionary age, did not develop similar institutionalizations of executive power. In each case, the initial reaction was the same — a shift of emphasis from the *ancien régime* to assembly government. In the short space of approximately a decade, however, the United States dipped into its genius to fill the void, replacing the assembly-oriented Articles of Confederation with the strong executive of the U. S. Constitution; the French have struggled with the problem almost constantly and are at the moment launching an attempt at a strong executive superimposed upon the cabinet system. It is too early to say whether this development is fastened securely or whether it is dependent upon the personality of General De Gaulle for its existence. In any event, the French experience of approximately one hundred and seventy years well attests to the uneasiness expressed by M. Necker who watched the throes of organization.

Latin-American independence from Spain was fought in the name of the same ideals that spearheaded the French and American revolutions. The presidential system was adopted throughout Latin America with high aspirations. The experience of the years since the revolutionary movement has been somewhat disenchanting. The delicate balance between action and restraint has not been found in many Latin American republics. The Latin-American colonies vaulted into independence with a great strain of authoritarianism in their culture and with little opportunity to erase the past.

The delicacy of the problem of organization of executive power is clearly illustrated by the observations of some of the Latin American revolutionary leaders. Those who led the revolution had undergone intellectual ferment in the years preceding the action; they were familiar with the writings of the patron saints of the French and American struggles.⁴ What more logical thing than strong consideration of the presidential system since it was believed to be the product of revolutionary ideas? Bolívar, whose thought ranged widely, believed essentially in recognizing Latin America's authoritarian antecedents and was supposed to have said that the "new states of America, once

⁴ Bernard Moses, *The Intellectual Background of the Revolution in South America 1810-1824* (New York: Hispanic Society of America, 1926); John Rydjord, *Foreign Interest in the Independence of New Spain* (Durham: Duke University Press, 1935); Jefferson Rea Spell, *Rousseau in the Spanish World Before 1833* (Austin: University of Texas Press, 1938).

Spanish, need kings with the title of President".⁵ Monteagudo, the brilliant Argentine journalist, who favored monarchy, wrote that Argentines were "not able to be as free as those born in that classic land, England... nor as free as the democrats of North America."⁶ Charles Darwin, from the "classic land", and not averse to adding observations on politics to his experiences, upon viewing affairs in Santa Fé province in the Argentina of 1833, wrote in his journal that "tyranny seems as yet better adapted to these countries than republicanism".⁷ A practitioner of politics, President of Argentina from 1868 to 1874 and also a great admirer of the United States, Domingo Sarmiento, very wistfully expressed the problem: "Would that a people could be free by the same sort of *ad hominem* arguments that can bring about independence!"⁸ Many decades later, this was summed up by Leo S. Rowe who pointed out that Latin American countries were still engaged in a struggle "to bring their social organization into closer harmony with their political institutions."⁹

The Nature of New-World Authoritarianism. The experience of the past two decades has brought to comparative government, and to social studies in general, a considerable emphasis upon authoritarianism.¹⁰ The spectacular and extreme versions represented by the Hitler and Mussolini systems undoubtedly gave great impetus to this emphasis. In addition to the investigation of the nature of this pattern, there have also been attempts to maintain distinctions; thus, it is necessary to realize that, while totalitarian systems are extreme examples of authoritarianism, highly-authoritarian systems can exist without all of the overwhelming machinery and oppressive techniques of the totalitarian state.¹¹ The concern to maintain distinctions has been deepened by

⁵ Quoted in Juan Bautista Alberdi's *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (Buenos Aires: Ediciones Estrada, 1943), Vol. V, *Clásicos Argentinos*, p. 56.

⁶ Moses, *Intellectual Background*, pp. 155-6.

⁷ *The Voyage of the Beagle* (New York: Heritage Press, 1957), p. 116.

⁸ Ricardo Rojas, *El Pensamiento de Sarmiento* (Buenos Aires: Editorial Losada, 1941), p. 190.

⁹ "The Development of Democracy on the American Continent", *American Political Science Review*, Vol. XVI, No. 1 (February, 1922), p. 3.

¹⁰ For example: T. W. Adorno *et al.* *The Authoritarian Personality* (New York: Harper and Brothers, 1950); Harold William Metz and Charles A. H. Thompson, *Authoritarianism and the Individual* (Washington: Brookings Institution, 1950); David Spitz, *Patterns of Anti-Democratic Thought* (New York: Macmillan, 1949).

¹¹ Karl Loewenstein has effectively presented the case for differentiating Latin-American authoritarianism from totalitarianism, in the following: *Brazil Under Vargas* (New York: Macmillan, 1942), p. 450; letter to the *New York Times*, October 29, 1950, IV 8/5.

the increasing and alarming tendency in these postwar years to group rather too easily or to polarize into neat little ideological packages. In the study of Latin-American systems, it is vital to distinguish degrees of authoritarianism. Indeed, the first observation that must be made is that no Latin-American system, however loftily a leader may have ascended within it, has been classifiable as a totalitarian state.

There is no doubt concerning the deeply-ingrained authoritarianism of Iberian¹² culture nor of its tenacious remnants in Latin America. But authoritarianism in the New World is significantly different from the old-world Iberian pattern. The distinctions do not lie in such cultural trappings as Church, family, or personalism; these tend to be very much the same. The real distinctions are historical in nature, functions of time and space, rather than of basic cultural patterns.

The basic difference between old and new-world Iberian authoritarianism centers on a vital factor in history — *revolutionary commitment*. In critical periods when national sentiment is directed to revolution, and particularly if important institutional changes are sought, the ideals and institutions for which the revolution is fought constitute a commitment which will dictate the form, if not always the substance, of the particular nation for a long period of time.¹³ Next to natural historical growth (such as custom's place in the growth of law), this may well be the most compelling institutional and ideological determinant. If the substance is appreciable (as in the United States), a high degree of consistency to the commitment may be maintained; if the substance is meagre, the form will nevertheless be employed to await the growth of substance.¹⁴ The Latin-American republics, unlike the seats of old-world authoritarianism such as Spain and Portugal, have a revolutionary commitment to the ideals and institutions of responsible, representative democracy of the presidential type. The consistency displayed varies considerably from republic to republic, but even in republics where substance may be long in developing the revolutionary commitment is compelling and is a major institutional determinant.

One of the most common manifestations of Latin-American commitment is the compulsion to seek legality by constitution, even if power

¹² The use of the term "Iberian" excludes Haiti, technically speaking, but in practice Haiti may be assumed as falling into the pattern.

¹³ The term "revolution" is here intended to mean a genuine and drastic revolution such as the French Revolution or the Bolshevik Revolution, not the much milder application of that term to mean *coup d'état*.

¹⁴ Even with respect to the United States, there is often observed that a gap is to be found between commitment and consistency, such as the difference between theory and practice in some areas of civil rights.

be won extra-constitutionally and be maintained in this way.¹⁵ No Latin-American president rests comfortably in power without eventually seeking constitutional status, if he ascended to power without it. Much of the addiction to constitution-making in Latin America is attributable to this compulsion.

It would appear in the face of these observations that a significant factor in comparative government is often overlooked — the environmental impact of institutions *per se*. Generally speaking, most students of comparative government emphasize the necessity to immerse themselves in the particular culture in order to understand properly its political institutions. A corollary of this thought is that one wastes time inspecting institutions for any value in themselves. Yet, there is danger in overemphasizing the lack of importance of institutions. For institutions *per se* may be influences as well as mere results. This is clear in Latin America where, if it may be argued that the presidential system was too abruptly adopted, generations of Latin Americans have stuck doggedly to the form — the commitment — until it has become a firm and continuous environmental influence.

Another distinction between old and new-world authoritarianism, another function of time and space, is the separation from the old order of Europe. This, of course, has created a spirit of innovation, a feeling of creativity institutionally speaking. It has accounted for a very decided sense of constructiveness, of society in motion;¹⁶ this sense can, of course, develop action both for progress or withdrawal. A Latin-American republic is always faced with a wide range of choices and nowhere is this more evident than in the activities of the executive power.

Major Types of Latin-American Executives

In the foregoing paragraphs may be found an introduction to the essence of the relationship between Latin-American executive power and executive power in general. From this basis one may begin investigation of the differences in degree that have developed. The following paragraphs attempt a classification of Latin-American executives based upon patterns that have been distinguishable, particularly in the last twenty-five years.

¹⁵ Juan Bautista Alberdi, sometimes called the Madison of Argentina, seems to have appreciated this when he wrote: "Give to the executive power all power possible, but give it by means of a constitution." *Bases*, p. 183.

¹⁶ The French are especially gifted in observing this in the United States during various periods: Crèvecoeur, de Tocqueville, and more recently Jacques Maritain who in *Reflections on America* (New York: Charles Scribner's Sons, 1958) entitles a chapter on this matter, "Deliverance From History".

Before investigating these classifications, it would be well to stipulate two assumptions upon which the approach rests. First, it should be assumed that the Latin-American presidencies are offices with historical depth in accordance with the principle of commitment mentioned above; we are not discussing useless and fleeting institutions. Second, it is assumed that standards applied with the United States in mind are unrealistic; all executives in Latin America are to some degree illustrative of authoritarianism in the Iberian tradition; all of the ordinary evidences of *personalismo* are taken for granted as characteristic of even the most responsible presidents.

1. *Constitutional President*. Perhaps the most distinguishing feature of this type is that it has existed in greater numbers than is widely believed. One of the most commonly-used terms with reference to Latin-American politics is "dictator". To be sure, there have been many dictators through the years, but there have also been a great many presidents who have taken over official duties and conducted these duties within reasonable reach of constitutional directives.

A number of conditions are necessary for satisfaction of this classification. Election must be constitutionally acceptable, a reasonable reflection of the popular will (taking into consideration the retardation in such matters as suffrage and the reality of public opinion that exists in many republics). It must be understood that this condition does not bar the eventual constitutionality of a regime established initially by *coup d'état*. Establishment of power by force may be necessary for the fulfillment of constitutional conditions. At a suitable time thereafter, however, legitimization of proper sort must follow. It is not easy to assess the propriety of these steps in all cases. When is a *coup* legitimized properly and when is it legitimized under intimidation, for example? There is no sure formula widely applicable. One may perhaps safely judge that the legitimization of the National Revolutionary Movement in Bolivia in 1952, when Paz Estenssoro took over the presidency, reflected a genuinely-popular sentiment, since he had received a plurality of votes cast in the election at issue.¹⁷ On the other hand, Batista legitimized himself in 1954 under strong intimidation of Cuban opposition groups that left considerable doubt as to genuineness. A government of doubtful status itself can pave the way for a constitutional regime. For example, General Odría's government, established

¹⁷ There have recently appeared a number of interesting reports by Richard W. Patch from Bolivia in the form of letters for the *American Universities Field Staff Reports Service*: "Bolivian Background" (October 10, 1958), "Bolivia: The Seventh Year" (February 3, 1959), and "The Bolivian Falange" (May 14, 1959).

by force in Peru in 1948, and later supposedly legitimized by an election in 1950, made its way under the shadow of a suppressed popular party (the Apristas); by 1956, however, this party was allowed some freedom and the election of Manuel Prado qualifies, in the main, as a constitutionally-proper one.

To satisfy the requirements of this type, it is also necessary that the opposition be given freedom to contest elections reasonably effectively and to express its views regarding policy-making as well. Again, we encounter difficulty in interpretation and must resort to a realistic appraisal of local circumstances. Thus, in spite of the opposition's continuous cry of fraud and *imposición*, the *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) in Mexico must be granted a place of legitimacy in these respects. The PRI must be viewed for what it is — a very large confederation of political groups within which the ordinary differences of politics are fought out, similar to the Democratic Party in some U. S. Southern states. There is considerable difference between the PRI and the *Colorados* of Paraguay or the *Partido Dominicano* of the Dominican Republic, to mention the other major examples of one party domination in the Latin-American area. It is a difference that touches upon aspects of the formation of opposition from effective party organization to the various phases of the electoral process, and including the effective pression of opposition in the various media of communication. A very crucial criterion is of course the application of laws affecting the freedom of expression in its many forms.

The fraternity of constitutional presidents does not include those executives who have unreasonably maneuvered constitutions to extend their tenure of office beyond the spirit of the constitution. The practice of *continuismo* is not in harmony with Latin-American constitutionalism and it is particularly at variance when it involves that version by which a president-dominated constitutional assembly, after drawing up a new fundamental law, proceeds to appoint the incumbent to serve as president under the new system.¹⁸ This disqualification does not extend, of course, to a proper constitutional amendment relating to extension of tenure if the incumbent then is elected to the office.

Finally, it should be observed that to occupy the post of constitutional president, personalism must be confined to constitutional limits. When a president, however legitimate originally, climbs to a pedestal and creates himself as an order above the constitution, particularly if

¹⁸ Russell H. Fitzgibbon, "Continuismo in Central America and the Caribbean", *Inter-American Quarterly*, Vol. II, No. 3 (July, 1940), 55-74.

he actively sponsors a cult centered on his person, he has violated the spirit of Western constitutionalism. The constitutional president must be conscious of his heritage in this respect and exercise restraint.

There is a strong correlation between republics supplying the larger number of constitutional presidents and the political awareness evident among the great mass of people in those republics. This awareness is in turn dependent upon well-known, economic, and educational advantages.¹⁹ The most constant of these have been Chile, Costa Rica, Mexico, and Uruguay.²⁰ In the second rank may be placed Argentina, Brazil, Colombia, and Cuba. Ecuador, Guatemala, Peru, El Salvador, and Venezuela have shown occasional promise; Bolivia appears to be enjoying an introduction.

2. *Demagogic Caudillo*. This type has not as yet appeared in quantity, but it is a highly-spectacular type that warrants attention because of the very modern touch involved. It bears some similarities to European Fascism, although it is not generally as such. There are a number of distinguishing features that serve to give this type a standing of its own. Argentina affords the best example during the years that Juan Perón dominated the scene.

The first characteristic of the demagogic *caudillo* is a very close relationship with constitutionalism. It emerges in a system that has had deep commitments to constitutional presidencies in the past. The demagogic *caudillo* can easily win legitimation by elections. He rises above constitutionalism not necessarily by violation of electoral laws but chiefly on other grounds. The proper habitat of this type is the republic with a high degree of political awareness founded on an economic order of considerable productivity. A key to the power structure created is a large industrial worker's movement of such massive power that it becomes an aggressive reflection of popular support. It must be constantly wooed and rewarded even to a point beyond the attention customarily given to the military. The demagogic *caudillo* realizes the harnessing of a force which supercedes the military and which, until the structure weakens, can be used effectively to stand off strong military opposition.²¹ The maintenance of such a system of

¹⁹ See the correlations in Russell H. Fitzgibbon, "A Statistical Evaluation of Latin-American Democracy", *Western Political Quarterly*, Vol. IX, No. 3 (September, 1956), 607-19.

²⁰ The fact that Uruguay has a conciliar executive does not, of course, affect this observation adversely.

²¹ It may be recalled that, in the last days of his administration when it was too late to be effective, Perón caused considerable consternation by threatening to arm the workers.

mass approval calls for extraordinary powers of organization, diversion, and communication. One of the weaknesses of the system is the difficulty of keeping mass support alive, for the mass appetite grows and becomes increasingly difficult to satisfy. Since the leader has committed himself to the role of saviour of the worker and since increasing adulation of him soon transcends the more mundane spirit of the constitution, the cult of the Leader results. It is this characteristic that most closely resembles the European totalitarian systems of recent memory.

Excessive nationalism, with the implication that Latin-American leadership is involved, together with heavy doses of anti-Yankeeism, is very important to the pattern. One of the distinctive touches is ideological in nature. The Leader becomes the symbol of an ideology — preferably a “new way” — like the supposedly-new course by Perón’s *justicialismo*. The demagogic *caudillo* takes the old complaints and declares that he has solved them by a quasi-messianic summoning of the greatness of the people.

The demagogic *caudillo* represents a curious combination of regressiveness and advancement. He is of both worlds, old and new. He is regressive in that he builds firmly upon ingrained authoritarianism and creates a gigantic monument to personal leadership; he is a symbol of advancement in that he has realistically appraised a modern industrial society, wooed and won mass support, and undertaken a social mission in keeping with the twentieth century’s demands.

The prototype of this type of executive was, as mentioned, Juan Perón. Vargas of the 1930’s merits some consideration but his claim to real legitimation was rather poorly-founded until his return in 1950. Perón was popularly-elected in 1946 and again in 1952 and it is clear that he would probably have been elected on both occasions even without the intimidations practiced by an enthusiastic party following. He was raised to heroic stature and from this eminence he clearly operated beyond the intentions of the constitution. It would not be correct to label Perón as the product solely of Latin American caesarism, or as the *duce* of a totalitarian system, or even as a military dictator. He was each of these in some measure but principally he represents a new departure — a leader with the characteristics of a constitutional president who, however, soared out of the constitutional cage into a personal venture so high as to allow for no safe return.

At the moment, there is no demagogic *caudillo* in any of the Latin-American republics. If one were to explore potentialities and engage

the risk of speculation, there appears only one real possible candidacy and there are many reasons why it might not develop. This possibility is Fidel Castro of Cuba. Cuba fits the pattern fairly-well in terms of socio-economic pressures reflected in voluble mass sentiments. It lacks the major ranking that could justify pretensions to Latin-American leadership, but this could be outweighed by the image of Castro as a revolutionary leader already possessed of heroic stature. Castro could ascend to dizzy heights of personalism, particularly if there were added some of the provocations that attended the rise of Perón in Argentina.

3. *Military Guardian*. The setting for the military guardian is the republic of major or medium power in economic terms wherein an appreciable — if not substantial — political awareness has been generated. Usually the political scene has been sufficiently-active to provide for a number of political parties. One of these parties may be the vehicle of considerable popular sentiment for reform; its strength is potentially great enough to make a bid for power and, indeed, it may have done so only to be thwarted by perhaps illegal methods. One of the sociological factors of this setting is invariably the lack of a large middle class actively seeking change. In such a sociological situation, the military has usually flourished as a political determinant.²² In the period since the end of World War Two, excellent examples have been found in Colombia, Peru, and Venezuela.

Against this general background, there may be viewed the various thought patterns of the military officer intent upon political power. Military guardians may arise in an endless variety of combinations of local political considerations, but there are two major justifications cited by intervening military leaders that demand particular attention: Order and Neutralism. Ordinarily, these are found in combination and are closely related. Order is, of course, a major preoccupation of the military profession everywhere. In Latin-American republics, there occur many opportunities for using this as a justification, although often the intervention of the military goes well beyond the demands of the situation. One of the best examples of military guardianship established in the name of order was that of General Rojas Pinilla in Colombia in 1953. Colombia had for generations enjoyed comparatively-orderly government without military intervention. The bitter

²² As an example with interesting similarities, see Majid Khadduri, "The Role of the Military in Middle East Politics", *American Political Science Review*, Vol. XLVII, No. 2 (June, 1953), 511-24.

struggle between the Liberals and the Conservatives broke out into widespread violence following the assassination of a Liberal leader, Gaitán, in 1948. This soon assumed the magnitude of civil war with apparently little chance of bringing the warring political leaders to settlement. Breaking a tradition of long standing, General Rojas Pinilla stepped in and took over power. There were other personal motivations involved, but essentially some movement toward order was necessary. Once in power, General Rojas Pinilla was motivated by power itself and carried intervention to a point not justified by the situation.

More common in the ranks of military guardianship is the complicated motivation that might be said to result in a defensive military guardian. In this maneuver, neutralism is cited in order to protect the national dignity, honor, and traditions from the excesses of the masses. Stated more baldly, this is a last stand against popular government that threatens the old order. A large popular party presses forward with the electoral power to sweep into office; the language of reform fills the air. The military guardian comes forward to "save" the republic from this mass "chaos". The best recent examples were in Peru and Venezuela where the Apristas and Democratic Action, respectively, had demonstrated enough power to win elections. Accordingly, General Odría in Peru and Colonel Pérez Jiménez in Venezuela intervened and suppressed the parties battering at the gates. Both leaders stated that it was time to save the masses from their own ignorance, or words similar in meaning. General Odría, indeed, stated this most colorfully when he announced that "party politics poisons the hearts of the people and sickens their minds".²³ One is reminded of Thomas the Cynic in Ignazio Silone's *School for Dictators* who stated that in socially-backward countries "the army constitutes the only barrier against the so-called 'anarchy' of the popular masses and the corruption of the politicians."²⁴ This belief has been entertained by many Latin-American military guardians. The stated aim is "neutralism" but the result is suppression of popular will. A special version of this sort of guardianship took place in Guatemala in 1954 when Castillo Armas swept into Guatemala to combat the impact of Communism.

All military guardians are, of course, driven by some degree of personal yearning for power. The military-officer class in a typical Latin-American republic is a considerable reservoir for political ambi-

²³ Reported in the *New York Times*, October 31, 1948, 38/4.

²⁴ (New York: Harper and Brothers, 1938), p. 232.

tions.²⁵ A leader of this class may be given an opportunity sooner or later to cite one of the ancient justifications for military intervention and thus launch a political career at the head of the republic. The military guardian, in our time, stands ultimately at the mercy of the popular movement he wishes to delay. Both Odría and Pérez Jiménez have given way to constitutional presidents, although the circumstances of their withdrawal differ considerable; Odría presided over an election and Pérez Jiménez was ousted from office.

4. *Paternalistic Caudillo*. In the paternalistic *caudillo* we find a type that was more widely evident in the nineteenth century before the onset of industrialism and associated effects. At the present time, it is narrowed down largely to the Central American and Caribbean areas, particularly the Dominican Republic and Nicaragua. Although a special case, Paraguay belongs in this category. A decade or two ago, the paternalistic *caudillo* flourished in most of the Central-American republics in spectacular fashion. As the title of this type indicates, the system of government resembles a large *hacienda* with strong superimposition of the *patrón*.

The paternalistic *caudillo* is, indeed, a national *patrón*. He may in fact possess large holdings in property and control a number of basic industries. Nepotism is especially evident in such a system; the total holdings of the *caudillo's* family connection will be staggering. The paternalistic *caudillo* carries to an extreme a long-entertained notion in Latin-American political life: the possession of political power is a concession and the concessionaire manages as large a return as possible (much of which may be quite legal, or "honest graft" as it is sometimes called in the United States). The republic is in great part a private preserve. The *caudillo* need not be overpoweringly oppressive, although he protects his system with tightly-controlled military forces. He may be viewed by many as a great national father who takes care of his own, at least to the extent he feels is good for them. The *caudillo* usually openly indicates that he is exercising a tutelage over ignorant and child-like people who are not ready for the bewildering machinery of a free system. Some of the major examples of recent years have been the following: Anastasio Somoza who, until his assassination in 1957, ruled Nicaragua for approximately twenty years (and left his "plantation" in the hands of two sons); Rafael Trujillo of the Dominican Republic who has dominated that country for twenty-nine years;

²⁵ Robert J. Alexander, "The Army in Politics", in Harold Eugene Davis (ed.), *Government and Politics in Latin America*, Chapter 6, summarizes this well.

and Tiburcio Carías Andino who dominated Honduras for seventeen years until 1949. In Venezuela, the last of the larger republics to support a paternalistic *caudillo*, Juan Vicente Gómez managed to rule for twenty-seven years until his death in 1935.

There are two electoral features that characterize the administrations of paternalistic *caudillos*. The technique of *continuismo* is employed to excess in such circumstances — tha' is, the application of presidential domination to extend one's tenure beyond the intention of the constitution. The other feature has to do with alternation in office.

A paternalistic *caudillo's* position is usually so secure that he can occasionally afford the luxury of allowing someone else a turn in the presidential office, perhaps a member of the family (as Héctor Trujillo, brother of Rafael).

Provisional Executive Arrangements. Since at any given time at least one republic has undergone a *coup*, or other interruption of the constitutional pattern, some brief mention should be made of a highly-significant Latin-American executive organization, the provisional government. The most common institution is the *junta*, a council of varying number of revolutionaries, though usually not more than five. The *junta's* aim is to provide temporary leadership until the constitutional electoral process be reinstituted. It may be several years before the provisional government deems it proper to hold such an election. In the meantime, a constitutional assembly may be reworking the constitution which will serve as the banner of "the new era". Another provisional arrangement is simply to continue the use of the presidential office, the president being appointed by the successful revolutionary leadership. Cuba is at the moment employing the latter arrangement with a puppet president and Fidel Castro, the leader of the revolutionary movement, assuming the office of prime minister.

Since it may be said that provisional government is in great measure government exercised in a constitutional void, it must be observed that from this position the leader of a *coup* may go in any of several directions. He may, of course, simply provide for the resumption of constitutional activity in a short time without unnecessarily influencing the process, as appears to have happened in Argentina preceding the election of President Frondizi. He may employ his position to create electoral triumph for himself in due time, as witness Batista in the Cuban election of 1954. He may simply ignore the electoral process and establish himself arbitrarily in a presidential term of office either by a "plebiscite" as did Castillo Armas in Guatemala following the *coup* of 1954 or by arranging an appointment by a hand-picked con-

stitutional assembly as demonstrated by Vargas on the occasion of the 1934 constitution.

Conclusions

Surveying the trends of recent decades, new-world authoritarianism has developed a pattern that warrants a number of observations. In the first place, the days of the paternalistic *caudillo* appear to be numbered. It is observable that popular dissent may be easily aroused even in very unlikely places in the Latin America of the mid-twentieth century. Educated Latin Americans find it more and more difficult to look the other way. Latin Americans are active in the United Nations and in the specialized organizations associated with it. They have, for example, felt compelled, in the spirit of the Declaration of Human Rights, to observe more closely their internal problems. It is significant that women's suffrage has swept practically all of Latin America. Other more exciting factors are at work, too. For example, at the moment there is considerable international recrimination raging in the intimacy of Caribbean life. The Castro triumph in Cuba has fired the imagination and the courage of disaffected citizens of such countries as the Dominican Republic and Nicaragua. An abortive attempt to emulate the Castro technique in the mountains of Nicaragua apparently failed. Trujillo of the Dominican Republic called for investigation by the Organization of American States of an alleged invasion force staged in Cuba with Castro's approval. Even if these events do not herald immediate success, the trend does not favor existing paternalistic *caudillos*.

Constitutional presidents are increasing and it is likely that the next few years will see a solidification of these in many cases and a wavering between these and military guardians in other cases. The military guardian waits in the wings for his cue practically everywhere. But out of this there emerges the conviction that Latin America may be entering the final phase toward solving the equation between institutions and social institutions.

The only real doubt is one of time, not of promise. Latin-American constitutionalism is a revolutionary commitment that awaits fulfillment, not death.



A SURVEY OF ELEMENTARY AND SECONDARY EDUCATION IN LATIN AMERICA

Thomas B. Davis

Introduction

Latin-American education today bears more resemblance to its ineffective past than to the great and good plans which its educators have regularly got incorporated into law. For two generations all the southern republics have passed constitutional provisions guaranteeing free and compulsory education. Haiti has carried such a provision in its legal code since 1871, yet today 92 per cent of its people are illiterate.

The percentage figure ranges somewhat lower for the other countries, but the basic situation remains the same. As H. W. Spiegel reported in *The Brazilian Economy*: "At present no more than one-third of Brazil's child population attends school. Schools, including the elementary, are overcrowded. Teachers are scarce. Education opportunities for higher training are poor and expensive. During 1940 to 1944, seventy-eight per cent of the immigrants were literate; in 1940 only thirty-two per cent of the native Brazilians were literate." Big countries or little countries — it is the same. Delia Goetz found that "in Panama no child under fifteen years of age may engage in any occupation which will prevent attendance in school, under penalty of ten cents per day to be assessed against the parents. The penalty is seldom invoked: in 1946, of 120,000 school age children, only 82,800 were enrolled in any school and each year the majority drop out at the end of the third grade."

Latin-American educational legislation bears but faint relationship to the facts, and from each of the countries comes the standard explanation: "Because of the lack of buildings, trained teachers, and sufficient funds, however, the national ideal of education for all has not been realized." The law recognizes the educational system — from kindergarten to doctorate — whole, unified, and authorized. Those who drafted the current statutes were familiar with educational activity the world over, and the legislative enactments and presidential decrees reflect acute awareness of every educational concept: John Dewey, of

course; and Kilpatrick, the Dalton Plan, the Winetka experiment, Froebel, and Montessori. These concepts as implemented in Latin America include: Compulsory public education for all ages from seven to fourteen — free schools for kindergarten, elementary, and secondary levels in all cities and towns. Elementary schools in the rural areas, urban secondary schools. Technical schools for boys and girls. Night schools for adults. Commercial schools, art and music schools, rural and urban schools for teacher training. Universities in the principal cities offering higher educational opportunities to students who are qualified to attend.

Educational institutions which the Latin Americans inherited from Spain speedily proved totally inadequate both in number and in *curriculum* to meet the needs of the new countries. From France, the new republics had acquired the Enlightened philosophy of the Encyclopedists, of Voltaire, and of Rousseau, while in the United States they observed the successful separation of church and civil institutions. Early Latin-American statesmen sought to combine the new elements: a wider *curriculum* and centralized control of public education as they saw it in France, and elimination of the Church from the educational field, even though they were a Roman Catholic people.

In most of the new states, the "Royal and Pontifical" universities became "National" universities. The department of theology was transferred to the monastery of one of the religious orders and left to churchmen. These newly-constituted institutions, with a hastily expanded *curriculum* of modern studies, began their labors.

Government officials felt more at ease revising university courses than they did organizing a program of elementary or of secondary education. In fact, they did not know what to do with these lower institutions. Quite frequently, they authorized teaching of a wider and non-ecclesiastical course, and then turned the schools back to the clergy because they could find no teachers. From time to time, an advertisement in one of the rudimentary newspapers unearthed a willing teacher. Occasionally, public authorities stipulated that the teacher should use the "Lancaster System" of instruction. This system the Latin Americans eagerly borrowed from England, and in the first half of the nineteenth century it was popular in the United States as well because one teacher — theoretically — could instruct from forty to two hundred simultaneously.

This Lancasterian system appeared to answer the problem of young republics whose mounting school enrollment overwhelmed the rudimen-

tary teaching staff. If the teacher loved his work, if he proved clever in anticipating mischief, and if his fund of information was large, many boys could benefit from his tutelage. Only a few men, however, could hold regularly the attention and could control the actions of a hundred or more boys, day in and day out. As a system it did not work, and by 1850 the United States, for example, already had begun the organization of the graded public school system.

But the new Latin-American republics did not have the money to support a grade school program, and frequently both money and men which might have been invested in education were siphoned into the Army, or were used to support a revolution. Too often, poverty and turmoil ruined the public educational activity in many of these countries, and while educational activities expanded in other parts of the Western World, the schools of Latin America, remaining static, were relatively more backward at the beginning of the twentieth century than they were one hundred years earlier.

In 1921, the author observed in Mexico the sad end of the Lancasterian System: the "blab-school", as his grandmother called it. A teacher sat on a platform, a small book in his left hand, a menacing rod grasped in the other. Some twenty-five students cowered behind their opened books and audibly read (blabbed) their lessons. This oral reading proved to the teacher that they were studying and the louder their voices the greater their presumed concentration. Silence indicated idleness or ignorance and the swish of the whip was calculated to remedy both faults in short order. Passers-by could hear the students "studying" a block away. They kicked each other, pulled hair, and knocked books from a neighbor's grasp, but the rhythm of "study" was never changed, not even by the victim. He screamed his memorized sentences even louder as he recovered his book or waited for an opportunity to retaliate. The teacher oblivious to everything but silence: silence he feared most of all.

National administration

Constitutions have changed and dictators have passed away, but through the years the aims, techniques, and administration of education in Latin America have not altered markedly. The United States has furnished a potent political example to her southern neighbors, but in the field of public school activity (excepting a brief period under Sarmiento in Argentina) this northern republic has counted for little. Each Latin-American country developed its own educational system

independently, but all drew from their common past, responded to the same new educational ideals, faced similar domestic conditions. They reached, therefore, basically the same solution. This means that, in general, the whole Latin-American system is almost of a pattern, each country closely resembling its neighbor, and all differing markedly from the educational procedures and techniques in the United States.

In Latin America, governmental control of the educational machinery is absolute, and standard educational training has not changed greatly. The terms of administration in the Dominican Republic are stated more bluntly than for some of the others, but the net result remains about the same:

Control and direction of education is in the hands of a National Council of Education. This body is composed of a Secretary of Education and Fine Arts, who is a member of the President's Cabinet, and four other members appointed by the President from a panel of nominations submitted by the Nacional Council of Education. The Secretary of Education is *ex officio* chairman of the Council and casts the deciding vote in case of a tie. The other members serve a four-year term and are eligible for reappointment.

The duties of the Board are listed in detail:

. . . the establishment, organization, and maintenance of the Dominican public school system at all levels and in all types of schools. It regulates the number, character, and location of schools; determines the *curricula*, plans of study, diplomas to be granted, and examination to be taken; establishes teacher qualifications, salaries, school year and school day, disciplinary measures . . .

The concluding sentence states the obvious: "all decisions of the Council are subject to the approval of the President of the Republic." Other republics dispense with the National Council, or else a "council" is composed of under-secretaries and administrative agents who, like the Minister himself, are named by the President; or else the Minister upon nomination is empowered to choose his councilmen and assistants. The will of the Minister, of the President, and of the Council — if any — is revealed through announcements emanating from the Ministry of Education. In these circulars, the citizens learn of the educational advances in store for them during the coming year. If the Minister of Education should be a new appointee, the circulars lament the failure of past efforts (and so cast reflections upon the incapacity of his predecessor) as well as point out the benefits to accrue with the inauguration of long overdue reforms (and thus demonstrate the superiority of the new appointee).

No one could question the educational aims of these circulars:

Teachers must relate work to contemporary problems of business, industry, and national life; geography and history (especially of the nation) must receive greater attention. Instruction must provide the flexibility demanded by individual differences among pupils. Instructors should encourage homogeneous groupings, wherever practicable, by lectures, excursions to factories, mines, museums, and similar activities. Vocational training, long a part of the national *curriculum*, will emphasize practices of a more modern character which will replace the rigid procedures of the past. To that end, says the new Minister, the sums allocated annually to education in the national budget are to be reallocated and disbursed by the Educational Ministry.

In theory, the Minister of Education could change completely the scope of education each year. Actually, he does not attempt such a revolution. But "reallocation of funds" means that some lucky schools have won official favor, and every teacher hopes that his school (and his own salary) will not be hurt by impending awards to the new favorites.

Teachers in the private schools are spared this latter worry. Since their funds arise elsewhere, their salaries do not depend on the whims of the Minister. But the teachers must follow national directives concerning *curriculum*, for all private school students must take examinations as set by the Ministry, and the Ministry will grade the results. And so the content of education for either private or public schools seldom varies appreciably.

Frequently, private schools import teachers from abroad. These the Education Ministry must license after ascertaining that the prospective teachers have passed equivalent courses to those offered in the national *curriculum*. In general, this validation presents no difficulty if the new teacher comes from another Latin-American country. These nations have a reciprocal arrangement which makes the accrediting of parallel courses easy. But applicants from the United States, for example, call for more detailed study. Frequently, their courses reveal a lamentable absence of Spanish, of the history of Latin America (especially of the one to which the applicant is now addressing himself), of classical philosophy, or of the ancient languages. Therefore, all doubts must be resolved by examination. The examiners base their questions on specific material found in particular textbooks favored in the nation, and the answers merit approval only if the applicant follows the wording of the text. Since Latin Americans have heard so much about the superiority of the educational system in the United States,

they note with no little satisfaction the frequent failures of North-American teachers. The cost of securing certificates of equivalency is relatively high, too; but the foreigner can afford to pay.

To check upon teacher certification, reallocation of funds, school administration, and a multitude of detailed questions requires a considerable staff. The Minister of Education is entitled to a corps which includes an Administrative Assistant (*Oficial Mayor*) and a Director-General. These two men divide the administrative duties into departments: the Administrative Department assumes responsibility for budget, school buildings, legal affairs, personnel, supply, statistics; the Cultural Department supervises copyrights, libraries, archives, museums, fine arts, and national monuments. The Director-General commands the Department of Supervision (directed by an Inspector-General) which is responsible for all branches of learning, including direction of rural education, and music education, sanitary education, and agricultural education. The officials of the National Ministry appoint District Superintendents (*Jefes del Distrito*) who in turn need a staff for each school district. The efficiency of each school and of each teacher is based upon the rating of these inspectors: a teacher's professional future is in their hands. An ordinary teacher would scarcely dream of arguing educational matters with the inspector; and an appeal against his official evaluation would only brand the teacher as rebellious and troublesome. Article 109 of the Peruvian Regulations for Secondary Education flatly states, "Teachers are forbidden to criticize the orders of higher authorities or of superiors." The whole system promotes toadying by the inferior, of arrogance by the superior. That intellectual integrity and fair-mindedness remain is not due to the system.

The Supervisor, whose title is *Inspector*, occupies the key position in the elementary field. He is supposed to be an expert instructor and to act as a friend of the teacher. "He should be ready to inspire, direct, and stimulate school work in the light of the latest educational concepts," says one *Guide*. The state of learning in the classroom, the character and form of the teaching, the personality of the teacher, the order and discipline in the school all come within his professional care. But he has no time to visit with students or parents; he cannot delay his crowded round of legally required, monitorial duties. Professional supervision, the classification of students, the composition of sections, or explanation of new methods — all the personal attentions — escape his care. Instead, he more nearly serves as the English transliteration of his title suggests: he is an inspector, a "checker-upper." He must fill out forms on the physical care of property, on the use or abuse of

materials; he ponders the qualifications for prospective teachers; he makes decisions on disciplinary cases.

In Nicaragua, an outline of his duties declares, in part:

Official regulations require a minimum of three visits a year to each school for inspection of the school plant, observation of teaching methods and procedures, check-up on compliance with official programs of study, suggestions for improvement of instruction . . . Distribution of materials and equipment provided by the Ministry, proposals of teacher discharges and transfers and promotions, preparation of panels for membership on examination boards, filing of monthly and annual statistical reports of school conditions with recommendations for betterment.

But Cameron Ebaugh, writing for the U. S. Federal Security Agency, Office of Education, in 1947, said of the Ministry of Education, "It names the examining boards for public and private secondary schools and thus, by remote control, since there are no secondary school supervisors in Nicaragua, it controls and supervises secondary education." And also, "As there are no special supervisors for secondary and normal schools, the elementary supervisors are called upon from time to time to serve in that capacity." His conclusion on the effectiveness of the supervisors in Chile we may accept as a valid judgement on the work of these officials almost anywhere in Latin America: "Visitation and helpful supervision of actual classroom situations, therefore, are rare."

Suggestions for reform of educational procedures always call for an easing of the Inspector's load of official reports and forms to be signed, so that as a supervisor he may devote more time to professional rather than to accounting duties. Thus far, Latin Americans have officially lamented the situation but have done little to change it.

The United States has nothing even faintly resembling this centralized system in the national government, and the state superintendents of public instruction exert much less control over educational affairs than administrative officials exercise in Latin America. And Latin America knows nothing of U. S. local authority and direction of schools, of local option in choice of personnel, the wide range of activities within the schools, of local financial control, of varying emphases in education, and of widely differing techniques — often within schools of the same township.

School organization

Latin-American educators well realize the importance of elementary-school training. Their published aims in official brochures call for emphasis upon the intellectual, moral, and physical development of children, with increased attention to:

the inculcation of the feelings of international cooperation, basically predicated upon principles of Pan-Americanism. Peace through education, social harmony, elimination of social casts — these are the characteristics of _____'s schools. [Fill in the name of any country that you wish.] Far from neglected, however, are the problems of personal hygiene, national economy, alcoholism, and fanaticism in general.

Quite an order for any small or poor country racked by revolution or, perhaps, earthquakes, and whose society is divided along rigid class lines! All the Latin American republics have enacted laws making education compulsory from the ages of six to fourteen, free, and non-sectarian. Almost all of them end coeducation at about the third grade, though some remote rural school may, through lack of teachers, keep boys and girls in the same classes for a few years beyond that. But such an arrangement is always 1) a lamentable necessity; or, if in a city, 2) the sign of private schools operated by North Americans. And, relative to the total enrollment, there are a great many private schools, run as profit-making ventures, or operated by some religious group. Ecuador, for example, reports a total of 2,500 state supported schools, 365 municipally owned, and 310 private institutions, while Chile has 313 public urban elementary schools and 251 private institutions.

Generally, the school day ranges from eight until eleven o'clock, and from two until four. School is often held five and a half days per week (half-sessions on Saturday mornings!) with two hundred to two hundred and twenty-five days to a school year. Though attendance is "compulsory," one-tenth drop out every year; sometimes forty to fifty per cent fail to enroll for the second year. Certainly economic pressures force many parents to withdraw their children and to put them to some gainful activity; but since shrinkage of enrollment is about the same for private as well as for public schools (both are required to have the same *curriculum*) it appears that many do not consider that the sort of education they can receive, whether free or by tuition, is worth the time and effort.

Those students whose parents force them to continue their educational efforts soon adapt themselves to a regimented program. Even the clothing is officially prescribed. Both boys and girls in the elementary and secondary schools wear a standard uniform — a white dust coat made according to an official pattern. The duster has long sleeves, is about knee length, and is worn over the outer clothing. Teachers in the elementary grades also commonly wear this garb while engaged in their educational rounds. There is no difference in the cut of the coats except that the boys' button in front, the girls' down the back.

North-American visitors often comment upon the clusters of white-coated children going off to school each morning, the boys carrying their books strapped into a knapsack on their backs. The girls wear black, cotton stockings, dark blue blouses and pinafores of maroon; or pinafores of dark cloth, and blouses of a lighter shade. Sometimes in private schools the girls uniform themselves in middies and the boys wear tan suits cut along military lines. Schools operated by Englishmen adopt an English type of uniform. Institutions run by North Americans usually ignore the whole idea: their students are distinguished by the absence of uniform.

Latin Americans justify the use of white dusters by saying that they reduce to a minimum the distinctions which clothing can make between the rich and the poor. Yet, schoolchildren know very well whose parents are rich, whose are poor by their supply of incidental equipment, and by the fresh duster that appears almost daily. The poor boy has holes in his shoes, stockings, and trousers; his duster must last for the whole week, and by Thursday morning it looks very bedraggled indeed.

Secondary-school teachers wear these coats, too. They defend the practice by saying that the duster protects their clothing, and paid as little as they are, they must take advantage of every economy. Probably the teacher's suit does not last any longer because a duster is worn over it, although for the last few weeks that clothing is wearable the white coat may hide certain threadbare areas from the sharp eyes of students. But for the teachers, the duster is the uniform of poverty: *their* dusters must last a week, and no person can wear the garment that long and have the white coat crisp on Friday morning. Generally, the teachers' limp and drab dusters emphasize, not conceal, their limited means. University professors do not lecture in white dusters, nor do university students wear uniforms of any sort. The duster itself, therefore becomes a sign of academic discrimination.

The universities have other advantages — their buildings usually have been built to house an institution of learning. But not so in most of the elementary and secondary schools. School authorities choose a building because 1) it is cheap, 2) it is available, and 3) it is accessible. Generally, they find such a building near the center of town where the business district edges into the residential area. In this run-down and crowded neighborhood no playgrounds can exist, save the *patio* of the old house itself. Since the *patio* forms a part of the main entrance, however, this single open spot (sometimes no larger than forty feet square, or at most twice as large) is formally planted, and no children

can play in the one open area that might be available to them. When *patios* facing the rear are open for play, teachers whose rooms adjoin this area object to the noise because their students are distracted. Since only one class at a time can play in the limited area, the noise persists all day. In the absence of play areas, the boys race outside in the narrow streets, dodge traffic, and do the best they can. The girls stand around the *patio* and talk. Occasionally, a teacher will escort his students to a park for *futbol*. Some schools that have been constructed recently boast ample play areas, but such is not the rule for the "average" school.

Usually, the city, the state, or the individual who operates a private school adapts an outmoded private residence with as few alterations as possible. Scanty equipment the teachers expect: in Chile, for example, a few reading texts, four or five notebooks, and thirty-five sheets of drawing paper for each student; and two boxes of chalk per teacher for the year is about all that the state or the municipality provides. Considering the straitened economy with which they operate, the private schools can afford little more. Blackboards are often only black oilcloth. Not all students have desks. The law sets the maximum size for a class at from forty to fifty, but teachers not uncommonly find from eighty to one hundred waiting for instruction. Few students can afford to buy texts.

Under such conditions, if the students are to learn anything at all, the teacher must plan carefully, and make much use of dictation, explanation, and illustration. He organizes each class lesson with formal and logical headings: Introduction, Illustration, Conclusion. Detailed daily schedules, set lesson plans, prescribed subject matter is the common fare both of students and teachers. Since principals, supervisors, and teachers all took identical courses in prescribed normal schools, marked uniformity of procedure follows.

School Administration

Formal methods of instruction have become traditional in Latin America. Even in primary grades, the day's program consists of short subject periods that may be totally unrelated. Students learn to read by the alphabet-phonetic method: first they learn to write the letters of the alphabet, then to form syllables, words, and finally sentences. The instructor writes on a portable blackboard that stands in the corner, or dictates while the students copy. For the first four years, the students keep all work in one notebook — after that a separate book for each subject. Otherwise, there is no change except in the level of instruc-

tion. On one occasion a teacher distinguished between instruction in rural and urban areas in this way: the rural students, being very poor, are permitted to write on both sides of the paper, but urban schools always forbid this practice. By such methods, he explained, standards for some children are kept high, at any rate.

Rural or urban, recitation is formal. Students rise to recite, preface their recitation with a polite form of address, and, "they must express themselves in close agreement with the exact words that have been dictated by the teacher." The student tries to repeat *verbatim* the material which the teacher has dictated or written on the board previously. He who can memorize easily and quickly becomes the good scholar. Many schools require students to sit motionless and in a certain position. Children speak only when called upon; this is discipline. The student may, if required, go to the board and write a sentence or an arithmetic problem, then return to his seat and read what he has done. Unless the teacher has been to Mexico or the United States, he makes no attempt to introduce free class discussion. Nor, indeed, can there be general discussion where there may be only two textbooks for the whole class.

From the teacher's point of view, Latin America is a land of scarcity. Materials for visual education, maps, charts, word cards, pictures — all are practically non-existent. When charts exist, they are generally the products of the teachers' ingenuity and handicraft. As for textbooks, most of them are published in Argentina, but the vocabulary and the situations presented in Argentine books mean little to young students from Nicaragua or Ecuador. Room libraries are unknown, and the principal preserves the school library under lock and key in his office. Usually, books consist of Latin or French language texts, or else are disquisitions on theological questions which agitated previous centuries. Most of the precious books in the principal's office are gifts of deceased priests, or are volumes that would not fit into the shelves of some worthy citizen. Neither students nor teachers miss the libraries. What really matters is the content of the textbook that has been approved by the Ministry, which its officials will use in preparing questions for the promotional examinations.

Latin Americans possess a sublime faith in the written examination. In the first four grades, teachers set their own examination and grant certificates of promotion. But above that grade the final examinations come under the jurisdiction of the national educational staff. In Nicaragua, the grade teacher concerned and two persons named by the

Minister of Public Education choose written questions for each class. Each official examination consists of a written composition and the solution of mathematical questions done by the whole class, then individual oral examinations in other subjects given in such a way as "to check the pupil's reasoning power and mental agility." Examiners then average grades on all sections of the final examination with those of school examinations given every three months, and the result for passing must reach 7.5, based on a scale of zero to ten.

These examinations which the Education Ministry prepares are long, and require close memorization of approved texts. Of almost 102,000 students enrolled in the elementary schools of El Salvador in 1938, only seventy-five per cent presented themselves for examination and only seventy-six per cent of these hopeful students passed. The total promotions for that year were fifty-seven per cent of the enrollment. Even Chile, one of the most progressive of the republics, has a tremendous number of drop-outs:

Enrollment by grades

	<i>1st</i>	<i>2nd</i>	<i>3rd</i>	<i>4th</i>	<i>5th</i>	<i>6th</i>
1936	241,700	123,000	84,600	50,000	29,800	26,200
1943	223,800	141,000	110,000	70,000	40,000	24,000

School authorities offer several reasons for the low passing rate: difficulty of the examination; (There is a tinge of pride in this explanation); poor preparation of the teachers themselves (Practically eighty per cent of the secondary-school teachers in Peru lack a teacher's diploma); irregular attendance in rural areas; the low grade of work done in these outlying districts which cuts down the national average; bad weather during the examination period which kept many students from attending (How this circumstance would have improved the "average" is not clear, for the rain falls on the path of the bright student as well as on that of the dullard).

Primary education

A few kindergartens exist in some of the cities of Latin America. All the countries know of them, of course, but only a few children have an opportunity to attend them. Having authorized these schools, the legislators generally have been content to leave the institutions without detailed regulation. This fortunate circumstance is due to two conditions: 1) the schools are few and small, the children young, the

teachers often only girls; and 2) the legislators know little of this initial phase of education, and knowing little they have considered the whole program too trifling for official direction. That the schools, few though they be, are competently taught is borne out by the observations of United States reporters who were writing for the Federal Security Agency. "Children entering the primary grades from kindergarten are found to adjust themselves more readily than others to the school's academic and social program and to make greater and more general progress."

Usually, the kindergartens follow more closely the principles of Montessori than of Froebel. Accordingly, the units for the children's play are smaller, and are chosen for emphasis on sensory perception and for their symbolism: the ball is round — it represents the world, and from the ball the child is supposed to learn more of the cosmos. Various forms, counter-sunk in a box, serve as units of play and instruction. There are color swatches, bowls, cylinders, pictures for coloring, games at buttoning, tying, stringing, modeling. And the rhythm band! This system lends itself more nearly to moralizing and abstract instruction than does Froebel's program of natural play and free associations. But the final test of any program is the reaction of teachers and students, and the United States investigator stated, "Teachers and pupils alike seemed to enjoy the activities included in the program, and the results produced commendatory observations by the elementary school principals and teachers."

Of all the teachers in the Latin-American educational system, only the individual kindergarten teacher finds herself practically free to plan the program of daily work. Most kindergartens are privately owned, though they must meet certain very nominal regulations of the State. In El Salvador, the school year is set from February 1st to November 15th, and the kindergarten day from 8:30 to 11:30, with class periods of approximately twenty minutes each. In Ecuador, the regulations refer to "classes" of thirty minutes each.

Regulations referring to specific "periods" show that the legislators know nothing of kindergarten activities, and in all probability the teachers, being free of governmental regulation, conduct their schools in a more informal manner than the legislators understand.

The kindergartens serve as part of a larger school system, though some operate separately. The equipment is meager and much of it the teachers make themselves. The children play simple games and

move from their rooms to the extra chairs in the *patio*. Dancing, singing, and simple physical exercises and games figure largely in the day's program. Attendance at many of the schools, however, reaches not more than fifty to sixty per cent of first-grade enrollment. The weather and transportation difficulties may account for this poor showing.

Most North-American kindergarten teachers would find that the children sit down more and are more often directed at tasks calling for finer muscular coordination such as weaving, making cut-outs, coloring, cardboard modeling, and making of designs, than are the children of the United States. These kindergartens, though much less formal than other phases of the Latin-American system, have more directed activities than their North-American counterparts. There are less opportunities for creative work and free expression, and there is more of marching, reciting poems, and directed art work than in the United States. The teachers are often younger, their training less specialized. Indeed, kindergarten training as such is not taught in some of the national normal schools.

Below is a description of a Salvadoran kindergarten building:

The three wings of the building contain twelve large, bright, and airy classrooms, a mammoth assembly hall with a stage and a piano, an infirmary staffed with a special nurse and serving as headquarters for the school physician who visits the school daily, a storeroom for school materials, the principal's office, and ample sanitary facilities — all facing on spacious hallways hung with attractive decorations, which include original paintings by an eminent Salvadoran artist.

The classrooms are equipped with moveable tables and chairs adapted to the size of the children. Around the walls of each room, about three feet from the floor, is a two-foot wide mural painted on heavy paper by the teachers for the stimulation of pupil interest and activities. The pictures making up these murals are artistically done and differ from room to room. In one, there are many kinds of animals, fairies, dwarfs, brownies, and circus clowns; in another, illustrations of numerous children's games, both passive, such as blocks, dolls, and mechanical toys, and active, like baseball, tag, marbles, and kite-flying. In another room, the pictures represent customs and work scenes characteristic of El Salvador, and in another, events in the normal day of the child — getting up, brushing the teeth, dressing, eating breakfast, starting for school, playing, enjoying the *siesta*, the story hour, and similar incidents. Still others depict the different races of mankind in clever groupings; the divers means of transportation from foot to aeroplane; different animals, birds, and insects engaged in various occupations — a parrot as a teacher, some frogs playing musical instruments, a dog as shoemaker for a centipede, and a rabbit as a dentist at work on a crocodile's tooth.

But in this particular school the sandtables were set aside for a model tableau which the teachers had composed and shaped rather than using the tables as play activity for children.

The size of the kindergarten class generally runs between twenty and thirty children, a class load highly desired by many North-American teachers. Chile reports one hundred and forty kindergartens: one hundred are run by private enterprise, forty by the national government. The average daily attendance for all kindergartens in Chile is 3,624. Therefore, the kindergarten experience is not the ordinary one for a Chilean child, nor is it for the average child in any Latin-American country. School for most begins with the first grade.

Elementary schools

The program for elementary education in Panama fairly represents the traditional schedule:

First Grade: Reading, Nature Study, Arithmetic, Religion and Morals, Drawing, Agriculture and Industrial Arts, Sewing, Physical Education, Total hours of class recitation: thirty.

Second Grade: Same as the First, with the addition of Dictation and Writing.

Third Grade: Same as the Second, with the addition of Composition, Geography, History, and Hygiene.

Fourth Grade: Same as the Third, with the addition of English and Civics.

Fifth and Sixth Grades: Language is dropped and Grammar, Manners, and Domestic Economy, are added.

Or, again, the plan of studies for the Chilean elementary schools arranged in a somewhat different manner:

Hours a week per school year

Subject	I	II	III	IV	V	VI
Mathematics	4	4	4	4	4	4
Physical Education	3	3	3	3	3	3
Manual Activities	3	3	3	3	3	3
Nature Study	3	3	3	3	3	3
Drawing and Music	2	2	2	2	2	2
Social Education	2	2	3	3	4	4
Spanish	6	6	5	5	4	4
Penmanship	—	—	1	1	1	1
Religion and Morality	1	1	2	2	2	2
Free Subjects	4	4	4	4	4	4

The official explanation of "free subjects" states that they "consist of differentiated activities for the development of individual abilities,

chiefly in the industrial arts," which means, presumably, that these subjects permit more manual activities and less formal desk work. *Physical Education* consists of Swedish drills; *Music* of choral singing; *Morality* of stories and admonitions that point out the penalty of evil and the rewards of virtue. Sometimes *Morality* may include the teaching of courtesy and of patriotism. Singing of the national anthem and individual salutes to the flag often form a part of the class on *Morality*. Religious instruction in the Roman Catholic faith at the school by a priest is compulsory in some countries and state officials schedule the hour. If a parent of some other faith requests it, school authorities may excuse his child. The law permits schools operated by other religious denominations to substitute "moral instruction" for religious training.

Clearly, the hours of formal instruction are much longer than for the North-American elementary school, and the student who has finished the sixth grade has already survived a series of drastic educational eliminations. It can be assumed that he knows more specific, examinable information than does the North-American boy or girl.

Secondary schools

The Department of Secondary Education in the National Ministry directly administers secondary education from the first grade to University entrance. Except in the academic level of instruction, the first grade does not differ materially from the sixth. It is all of a piece. Courses of study, qualifications and appointments of teachers, regulations concerning examinations and promotions, confirmation of textbooks and reference materials — the central agency determines them all. This centralized department, directed from above, notifies the directors of the districts of its latest decisions. Inspectors (supervisors), after their official visits, report on how thoroughly these directives have been enforced. In all external matters, at any rate, the schools officially observe the regulations, since this national board, on advice of the supervisor, allocates funds for maintenance and repair of the school building, recommends salary payments, and decides on transfers and promotions. For practical purposes, this is absolute power.

All Latin-American countries state the very broadest aims for their secondary educational program: "...intellectual, mental, and moral development of the adolescent, preparation for entrance into the University, and for effective participation in the life of the nation." But preparation for entrance into the University is the real objective. Any

person who completes the secondary schools and does not enroll in the University is regarded as having abandoned the race, and he, himself, accepts this judgment. As previous figures have indicated, failure is the common lot: about eighteen per cent of those who enroll in the first year of the secondary educational program finish; and only sixty-five per cent of these graduates pass the examinations for entrance into the University.

Within the last decade, educational leaders in several Latin-American republics have declared that they should "take into account the eighty-eight per cent of the beginning class which does not continue into the University." This statement as yet means very little. The public secondary schools are called *liceos*; private and church schools are known as *colegios*. And in this latter field there are many more privately-owned institutions, relatively, than at the elementary level. Both types of institutions offer a five (sometimes six) year course divided into two cycles. The first cycle is of a general nature and is designed for those who intend to enter the University. This course specializes in history, languages, and in mathematics. Those who intend to teach enroll in the second cycle and will take relatively less of the basic subjects, but will add many more hours of lectures on methods and educational psychology, and philosophy, and will do some practice teaching. Most of the teachers will not enroll in the University.

In Chile, in 1944, there were but eighty-nine public (state) *liceos*, and one hundred and seventy-seven private, church, and municipal *colegios*. A few of the private schools, but none of the state institutions, were co-educational. Not all schools offered the full six year program — less than half did so. A few offered the second cycle for teachers, and some conducted, in addition, preparatory (elementary) sections.

In all republics, as well as in Chile, no matter where the institution begins or ends its educational offering, the law prescribes the *curriculum* and all schools, both public and private, must follow it. All students must take all subjects in the *curriculum* every year, regardless of interests or abilities. In general, this means about thirty-four hours of class attendance every week. On an average, the schools require much more history and geography than North-American institutions, and the student has no choice of courses. Also, the Latin-American secondary *curriculum* often provides courses in philosophy, sociology and political economy, and cosmography, which in the United States are generally regarded as college courses. The chart below, for Nicaragua, indicates the typical program of study:

<i>First Year</i>		<i>Second Year</i>	
Subject	Hours p. wk.	Subject	Hours p. wk.
Arithmetic	5	Algebra	5
Elements of Geography	3	World Geography	3
Old World History	3	History of Nicaragua	3
Spanish grammar and syntax	5	Spanish grammar and syntax	5
English	3	English	3
Botany	3	Zoology	3
Moral Education	3	Civics	3
Drawing	3	Drawing	3
Music	2	Music	2
Physical Education	3	Physical Education	3
<i>Third Year</i>		<i>Fourth Year</i>	
Subject	Hours p. wk.	Subject	Hours p. wk.
Geometry	5	Trigonometry	3
American Geography	3	Central American Geography	3
History of America	3	Hist. of Central America	3
Literature	5	Literature	5
English	3	French	3
French	3	Inorganic Chemistry	5
Geology and Mineralogy	3	Physics	5
Anatomy, Physiology and Hygiene	3	Philosophy, Psychology, Logic	3
Music	2	Physical Education	3
Physical Education	2		
<i>Fifth Year</i>			
Subject	Hours p. wk.	Subject	Hours p. wk.
Cosmography	3	Political Economy	3
Sociology	3	Philosophy (Ethics and Hist. of Philosophy)	3
French	3	Physical Education	1
Organic Chemistry	5	Agriculture (boys)	3
Physics	5	Sewing (girls)	3
Eugenics	2	Free Activities	2

An impressive preparatory schedule! Many fail to survive it, and little is being done to lighten its rigor. Schools devote less time to extra-curricular activities of all sorts than in the United States — soccer games are informal, uncoached, and students play with pick-up teams in the community. But the students seem to enjoy these spontaneous and infrequent contests as much as their North American counterparts find zest in playing uniformed, coached teams from three hundred miles away. Also, some teachers organize excursions to old Indian ruins and the whole class engages in amateur and enthusiastic digging for specimens of the ancient cultures. Others accompany their students to art exhibits, music concerts, factories, public offices, and to other schools.

Yet the main educational effort centers in the classroom where the

teacher reigns supreme. The student records in his notebook what the teacher says or what he reads from the textbook, and just before the final examination the budding scholar tries to memorize it all.

Even the teachers do not have time for extensive collateral reading, for few of them are full-time, professional teachers. Most of the secondary school staff are businessmen who teach a few classes in order to earn additional income. The typical instructor is not a professional teacher, but a local lawyer, druggist, or doctor who may, on occasion, find himself so engrossed at his place of business that he has almost forgotten the class. He rushes in, glances at the prescribed government outline, and talks about the general subject at random. Or, he can quickly resurrect some old reading notes stored away in an envelope since last year and read these. But generally he comes armed with his lecture of the previous year — a lecture shaped from his old secondary school notes that he took when *he* was a student. This academic memorabilia, interlarded with long quotations from significant portions of the official text which the examiners will use, serves well enough. The harried instructor-lawyer remembers that examinations require almost verbatim quotations from the texts, so that long dictation for the student notebooks is never out of place. Though some teachers have gingerly sought to provide opportunity for class discussion and a less rigid method of note-taking, the basic pattern had not changed: "the tradition of omniscience on the part of the teacher continues to influence both the educator and the educated."

In October, 1941, a Chilean government decree ordered that the teacher examine student notebooks periodically and check them for correction of errors, (so that the student would not memorize the wrong "facts") and "in order that the contents may reflect the learning status of the student at any stage of the school year, the traditional practice or custom of rewriting them before handing them in is forbidden." The school authorities hoped that this prohibition would prevent parents from lending substantial assistance when their plodding offspring re-copied their classroom notes in anticipation of the teacher's or the Inspector's examination.

This rigid style of teaching may have a certain acceptability in the humanities or in the simpler phases of mathematics where the teacher "tells the student something", but in science the results appear undesirable. Science textbooks are not generally available, and class notes must suffice. For botany and zoology, the students collect specimens, press leaves, mount exhibits, stuff birds, and memorize long lists

of classifications and "official" descriptions, for no other description will satisfy the examiner. Usually the laboratory does not have enough equipment for individual experimentation. The science teacher (often the local druggist) keeps some small apparatus in a locked case – generally in the principal's office, or else displayed in a spacious hall where visitors who see the equipment will be impressed. The students watch the teacher run through the prescribed experiments. Ministry officials offer two advantages in this method of science teaching: it is cheaper to provide equipment or chemicals for only one experiment, and with the teacher as demonstrator "success of the experiment is assured." School laboratories in Latin America are really amateur museums of ancient cultures, casual collections of curious rock formations and crystals found during afternoon outings, pressed leaves, and dusty specimens of stuffed birds and small animals which former students have left with the *alma mater*.

With lecture periods totalling from thirty to thirty-five per week, however, even the most eager student has no time for library reading or laboratory work after he has memorized his notebook material. Nor does the teacher have time for additional burdens. The lecture over, the part-time teacher rushes back to his work as lawyer, druggist, or accountant. Besides, the pay of the occasional full-time teacher is so low that he usually seeks additional classes in some other institution on a part-time basis.* The North-American professional, high-school staff is unknown in Latin America, except in private schools. Most of the teachers in private institutions as well as those maintained by religious denominations are full-time, professional teachers. The better quality of teaching by a professional staff accounts for the great popularity of the private school in Latin America.

Governmental supervision regulates the conduct of final examina-

* Sample figures: In Nicaragua, a secondary-school teacher receives the equivalent of \$66 U.S. per month for thirty hours teaching. In urban, secondary schools in Bolivia, a teacher receives from \$614 to \$661 per year.

In Guatemala the basic salary for an elementary school principal is sixty *quetzales* (\$60) per month, with ten *quetzales* extra if he teaches in the night school.

Since 1943, the salaries of Chilean teachers have increased eighty per cent over those of 1929, so that the basic salary for secondary-school teachers is 1,000 pesos per year. (One Chilean peso equals four cents, American currency.) The cost of living has risen in Chile 136 per cent over the 1929 figure. [Data as of 1945.]

By contrast, the United States Commissioner of Education reported that in 1950 the United States spent an average of \$213 on the education of each public-school student. Local school boards paid their teachers an average salary of \$3,080. Even so, in the United States the school system was suffering an alarming loss of teachers to higher-paying posts in business, industry, and government service.

tions in every school. Official decrees often regulate the whole procedure, and standardize marking. In Chile, the regulations are particularly explicit: subjects are classed into groups "A", "B", and "C": in Groups "A" and "B" the examiners shall consider such factors in determining the final grade as achievement, organization, and ability to apply learning; in the later group they will rank more heavily aptitude and special skills. Besides grades in subject matter, school officials often give marks for conduct, neatness, cleanliness, industry, and social attitudes.

Again by government decree, a month before the examination day, each teacher of each subject leaves a complete examination with the principal. This official chooses the set of questions that he considers the best, and entrusts it to the chief instructor of the course who will open the sealed envelope in the presence of government officials at the time of examination. The Examining Board consists of the teacher of the class to be examined and two others appointed by the Educational Ministry. Although the examining program for promotion is used for each year above the fourth grade, it becomes particularly severe at the end of the secondary cycle, and is both written and oral. Students must make written application for these state examinations and pay a fee. The grading is meticulous and detailed, and a failed examination may be repeated only once.

At the end of each year the successful students receive a Certificate of Promotion, and at the end of the course the students may apply for graduation diplomas.* Even then the student has not achieved the aim of his secondary education: admission into an institution of higher learning. Before the secondary school graduate can enter the University he must pass another battery of rigid entrance examinations which zealous officials characterize as "highly selective." That is to say, a good percentage of those who passed the graduation examinations from secondary school fail their University entrance. In Chile in 1939, one thousand and eighty students took the examinations and only seven hundred and thirty-two or sixty eight per cent, were approved for further study; in 1943 only fifty seven per cent passed. But once the student has passed the examination and been accepted by the University for advanced professional study, he receives from the University a *baccalaureate* (*bachiller*) in Humanities. There is no public

* Because of the intensity and breadth of the secondary school program in Latin America (and it requires from five to six years beyond the elementary level to complete), college registrars in the United States customarily evaluate the *liceo* diploma as equivalent to two years of college work.

ceremony of graduation from secondary school, no gathering of the University officials for an open and mass ceremony for awarding the *bachiller*.

When half way through the secondary school program the student must decide whether he is heading for the University and professional training or into teacher preparation. If he chooses teaching, then in addition to his staggering thirty hours or more of required general education in the *liceo*, he must take courses in Education and Methods. At the end of his secondary school work — when he may be about eighteen or nineteen years of age — he receives a graduation certificate and a teacher's diploma and is ready to take up his profession. If he should enroll in the University, he would be required to pass examinations for entrance and then to study in the field of the Humanities. But there is, in Latin America, no general field of training that is suitable for teaching — nothing comparable to our Liberal Arts program. The choice in many countries is narrow: languages, medicine, law, chemistry and pharmacy, engineering, or architecture. The masters and doctors degrees for teachers they do not have. American colleges and universities, therefore, become the goals of many a Latin American teacher. An American visitor in Guatemala commented, "... Now that external influences have beaten at the door, there is almost total lack of ability to deal with change. Latin Americans ... are resorting to escapism, and their young are virtually invading the schools and colleges of the United States in order to obtain what is not provided at home."

Latin Americans know that their antiquated educational system cannot meet the needs of the present generation. But they are doing little to change its basic organization or to alter its classical and bookish emphasis. Only Mexico seems to have conceived of a new type of education that breaks with the regular progression upward of the University, and this program is limited. Her sister republics send a few teachers on scholarships to see what can be done, but so far there are no tangible results of Mexico's example — except, perhaps, in the rural educational work in Chile. Parents who are dissatisfied enough and can afford the extra expense send their children to Europe or to the United States for an education. A few of those who must stay at home learn English and then join private reading clubs where they hope to expand their educational horizons. But the great masses of people can hope for no education beyond the first or second year of the public elementary school. For the privileged classes the *liceo* offers a round of lectures and mem-

orized notes, and a series of examinations that place a great premium upon literal memory.

Those who have sent their children abroad do not agitate for a change: they have solved the problem for themselves. Those who emerge victorious over the existing educational hurdles see no real reason for change. Those who never enter the educational system (the majority of the inhabitants of Latin America) cannot shape protests against a program that leaves them and their children unlettered. No effective protests arise from any group. Latin America is witnessing no educational revival now, and we cannot expect a real educational revolution within this generation.

Bibliographical Note

Bibliographical material on Latin-American public elementary and secondary education in English is not extensive. Generally, these phases of the educational cycle form a part of a general study such as H. L. Smith and H. Littell, *Education in Latin America* (1934), or T. L. Kandell (ed.), *Education in Latin American Countries* (1942).

Mexicans who have written on the educational development of their country offer a survey of Mexican colonial schools, and after nominal remarks concerning education under the newly-formed republic, swing into the educational reforms of the Revolution of 1910-1917 — educational programs that did not include the traditional steps up the academic ladder. Therefore, such promising titles as G. I. Sánchez, *Mexico: a Revolution in Education* (1934); or, equally, G. F. Kneller, *The Education of the Mexican Nation* (1954) offer little information on the usual educational procedures. Kneller, in his report on the kindergarten and "education for adolescents" shows that neither in the area of academic training nor teacher education has Mexico varied significantly from the Latin-American norm.

Certainly the best material available to the English-reading student is the series on Latin-American education published by the Federal Security Agency, Office of Education (Government Printing Office, Washington, D. C., 1943-1948). All pamphlets survey the whole range of educational activities in the separate Latin-American countries from kindergarten through the university and they provide a bibliography in English and Spanish. All statistical data and tabulations of courses of study given in this forgoing article were derived from these booklets. Those consulted in the course of this study include:

- | | |
|--|------------------------|
| Severin K. Turosienki, <i>Education in Cuba,</i> | Bulletin 1943, no. 1. |
| Cameron D. Ebaugh, <i>Education in Chile,</i> | Bulletin 1945, no. 10. |
| " " , <i>Education in Ecuador,</i> | Bulletin 1947, no. 2. |
| " " , <i>Education in El Salvador,</i> | Bulletin 1947, no. 3. |
| " " , <i>Education in Nicaragua,</i> | Bulletin 1947, no. 6. |
| " " , <i>Education in Guatemala,</i> | Bulletin 1947, no. 7. |
| Gladys Potter and Cameron D. Ebaugh, <i>Education in the Dominican Republic,</i> | Bulletin 1948, no. 1. |
| Mercer Cook, <i>Education in Haiti,</i> | 1848, no. 1. |
| Delia Goetz, <i>Education in Panama,</i> | Bulletin 1948, no. 12. |
| " " , <i>Education in Venezuela,</i> | Bulletin 1948, no. 14. |
| Raymond H. Nelson, <i>Education in Bolivia,</i> | Bulletin 1948, no. 1. |

In addition, Cameron D. Ebaugh, "Education Abroad—Secondary Education in Latin America," in *Registrars Journal*, January, 1949, was also consulted.

Brazil, so often found in the *et tu quoque* category of Latin American discussions, has no happier fate in this article. Her traditional cultural patterns and her European orientation in the eighteenth century caused her to establish educational procedures that did not differ greatly from those of her sister republics. Only the most general survey of her educational system is indicated in T. Lynn Smith and Alexander Marchant, *Brazil* (1951), ch. 14; and T. Lynn Smith, *Brazil: People and Institutions* (1954); or even more briefly in H. W. Spiegel, *The Brazilian Economy* (1949).

Almost every national history of any Latin-American country dutifully includes a chapter on "Education." These, being extremely general in nature, I leave to the reader's own research.

Mention should also be made of R. K. Hall *et al*, *The Year Book of Education*, 1953, sec. vi, p. 527-579, for an informative survey of Latin-American educational procedures and problems.

OU EN SOMMES-NOUS AVEC L'ELITE INTELLECTUELLE D'HAITI

Maurice A. Lubin

Nous sommes fiers de notre élite intellectuelle. Nous apprécions ses connaissances littéraires, artistiques, techniques. Nous tirons légitime vanité de ses productions intellectuelles.

Il a été donné plus d'une fois de dresser le bilan de nos productions intellectuelles. Il y a, par exemple, d'Ulrick Divivier la *Bibliographie Générale et Méthodique D'Haiti* (2 volumes, Port-au-Prince, Imprimerie de l'Etat, 1941, 315 et 411 pages), des Anthologies de Poésie et de Prose Haïtiennes et l'important travail de Max Bissainthe *Dictionnaire de la Bibliographie Haïtienne* (The Scarecrow Press, Washington D. C., 1052 pages, 1951) qui constituent des hommages éloquentes à notre *intelligenza*, durante les 150 ans et plus d'Indépendance.

Nous sommes bien renseignés sur notre bibliographie, mais avons pensé à supputer le nombre des éléments formatifs de l'élite intellectuelle d'Haiti.

Faute de données plus actuelles, nous nous permettons de faire état des résultats du Recensement Général de 1950.

I

Nous présentons la distribution de la population totale dans les cinq (5) Départements en notant leur superficie par Km².

T A B L E A U I

Département	Superficie	Population	Pourcentage
Total	27.750	3.097.220	100%
Nord-Ouest	2.750	168.279	5.5
Nord	4.100	539.049	17.4
Artibonite	6.800	567.221	18.3
Ouest	7.900	1.083.069	34.9
Sud	6.200	739.602	23.9

Nous présentons dans le tableau qui va suivre, la distribution de la population totale par département et par sexe aussi bien que la population sachant lire et écrire, selon les mêmes caractéristiques.

TABLEAU II

<i>Département</i>	<i>Population Totale</i>			<i>Population sachant lire et écrire</i>		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
	3.097.220	1.504.736	1.502.484	260.943	148.381	112.462
Nord-Ouest	168.279	82.609	85.670	10.716	6.575	4.141
Nord	539.049	263.408	275.641	45.536	26.701	18.655
Artibonite	567.221	280.366	286.855	35.387	21.852	13.535
Ouest	1.083.069	519.151	563.918	118.803	63.924	54.879
Sud	739.602	359.202	380.400	50.581	29.329	21.252

Sont présentés maintenant les pourcentages relatifs à la population quit sait lire et écrire.

<i>Population sachant lire et écrire en pourcentages</i>			
	<i>Total</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
Total	8.4%	9.8%	1.%
Nord-Ouest	6.3%	7.9%	4.8%
Nord	8.4%	10.1%	6.7%
Artibonite	6.2%	7.7%	4.7%
Ouest	10.9%	12.3%	9.7%
Sud	6.8%	8.1%	5.6%

Les chiffres que nous venons de présenter montrent, d'une part, que le nombre des hommes sachant lire et écrire est supérieur à celui des femmes à travers tout le pays. Ainsi sur 5 personnes, 3 hommes contre 2 femmes savent lire et écrire. Ceci s'explique, car notre mentalité nous dispose à soigner davantage l'éducation de l'homme. Et très courant se constate le fait que des familles haïtiennes réalisent des sacrifices considérables pour faire des investissements éducatifs au profit de leurs fils.

D'autre part, les départements accusent entre eux des chiffres différents. L'Ouest, comme il est naturel, vient avec un pourcentage de 11% et le Nord-Ouest avec 6% tandis que le Nord accuse 8% et les deux autres départements donnent soit pour le Sud 7% et l'Artibonite 6%. Le pourcentage de la population totale d'Haïti sachant lire et écrire serait de l'ordre de 8.4%.

Il importe de considérer avec plus d'attention les chiffres que nous avons alignés pour essayer d'évaluer les éléments virtuels de l'élite haïtienne.

A cet égard, nous aurons à faire une triple distinction en fonction des études.

L'enseignement haïtien comporte trois (3) degrés.

(1) L'Enseignement Primaire se donne dans les écoles strictement primaires des villes, dans les classes primaires des lycées et collèges et dans les écoles existant dans les Campagnes. Les cours se font sur une période de 6 ans et sont sanctionnés par le *Certificat d'Etudes Primaires*.

(2) L'Enseignement Professionnel s'est trouvé rattaché dans les résultats du Recensement à l'échelon primaire. Sa durée varie de 2 ans à 4 ans au maximum.

(3) L'Enseignement Secondaire se donne exclusivement dans les Lycées, les Collèges généralement privés ou dirigés par des congrégations religieuses. Le cycle dure 7 ans et se conclut par les *diplômes de fins d'Etudes Secondaires* (1ère et 2ème Parties).

L'Enseignement Supérieur est dispensé dans les Facultés de Médecine, d'Art Dentaire et de Pharmacie, de Droit, de l'Ecole Polytechnique, de l'Ecole d'Agronomie, de l'Ecole Apostolique, de la Faculté d'Ethnologie, et de l'Ecole des Hautes Etudes Internationales.

Les études médicales exigent 6 ans, l'Art Dentaire 4 ans, la Pharmacie 4 ans, le Génie 4 ans, l'Agronomie 4 ans, l'Ecole Apostolique 7 ans, le Droit 3 ans, la Faculté d'Ethnologie 2 ans.

Cycle Primaire

Le cycle primaire qui est obligatoire comporte 6 classes ou 6 années.

Sont présentés les chiffres des personnes ayant fait intégralement ou non l'enseignement primaire sans distinction de sexe et d'âge. La distribution des données se fait par département.

T A B L E A U I I I

Département:	Total	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	4 ^{ème} année	5 ^{ème} année	6 ^{ème} année
Ensemble	205.325	29.217	43.770	38.909	36.166	27.609	29.654
Nord-Ouest	9.479	1.355	1.891	1.878	1.750	1.795	810
Nord	38.521	3.942	8.557	8.397	7.111	5.500	5.014
Artibonite	29.830	3.993	6.375	6.193	5.681	4.181	3.407
Ouest	83.771	12.445	16.781	14.611	13.894	10.769	15.271
Sud	43.724	7.482	10.166	7.830	7.730	5.364	5.152

Cycle Secondaire

En passant au cycle Secondaire, nous y faisons entrer l'enseignement primaire supérieur qui n'est pas bien intégré dans le contexte

éducatif haïtien. Les données statistiques sont fournies pour les deux sexes réunis, sans égard à l'âge.

TABLEAU IV

Département:	Total	6è	5è	4è	3è	2è	Rhét.	Philo.
Ensemble	49.873	9.331	14.848	6.531	7.679	4.067	4.435	2.982
Nord-Ouest	1.120	218	301	191	183	115	76	36
Nord	6.186	1.474	1.865	903	836	494	396	218
Artibonite	4.993	967	1.512	808	709	425	399	173
Ouest	31.511	5.280	9.243	3.862	5.093	2.551	3.153	2.329
Sud	6.063	1.392	1.927	767	858	482	411	226

Il serait intéressant d'analyser ces chiffres par âge et sexe, pour voir la distribution de la population ayant reçu l'enseignement secondaire, par groupes d'âges ainsi que le nombre de femmes et d'hommes ayant fréquenté les lycées et Collèges. Il n'y a pas de doute, il y a une trentaine d'années, les lycées n'étaient pas aussi nombreux. Ils en existaient dans quelques centres de première importance, comme Port-au-Prince, Cap, Cayes, Gonaïves, Jacmel, Jérémie. Ils étaient en outre réservés à la clientèle masculine. Les filles étaient bien moins partagées. Elles n'accédaient pas à l'enseignement secondaire. Après le cycle primaire, elles devaient se contenter du brevet supérieur. Ce n'est que récemment, — depuis une douzaine d'années — que les femmes ont effectivement bénéficié de l'enseignement secondaire avec la création du lycée du Tri-Cinquantenaire.

Il serait nécessaire de savoir les occupations que pratiquent les personnes ayant reçu une éducation secondaire. Une telle enquête renseignerait maîtres et parents sur l'orientation qu'il y aurait lieu de donner à leurs pupilles dans la grande lutte pour la vie. Comme l'a justement remarqué Paul Valéry, l'idée d'enseignement est étroitement liée à l'idée d'avenir.

Des données plus actuelles nous auraient sollicités dans cette direction, mais les chiffres que nous avons sont déjà assez vieux et ne permettent pas de conclusions valables.

Il n'est pas inutile de faire remarquer le rôle historique de l'enseignement secondaire en Haïti.

Par un curieux paradoxe, ce fut l'Ecole Secondaire qui reçut tous les soins du Gouvernement. Haïti ci-devant Colonie d'exploitation vivait dans la plus grande indigence intellectuelle. Au lendemain de 1804, notre pays confronta le difficile problème de son organisation. Il lui fallait des organismes politiques, administratifs et judiciaires. Cette

mission fut dévolué à l'Ecole Secondaire. Etre Clerc fut une carrière. Il y eut la profession d'homme instruit apte aux besognes de la plume et du verbe. Le progrès des idées, les conditions nouvelles de vie ont modifié cette conception si particulière à notre milieu, sans l'éliminer tout à fait puisqu'en face se trouve la grande masse analphabète.

Cycle Supérieur

Nous considérons maintenant la partie de l'enseignement qui alimente positivement l'élite intellectuelle d'Haïti. Le cycle secondaire fournit des éléments de cette élite, et nous ne les sous-estimons pas, mais se sont les Facultés qui semblent constituer la pépinière de notre Elite.

La population ayant bénéficié de l'enseignement supérieur est distribuée, non par Facultés ou branches d'études, mais par années d'études.

La mention "*Niveau plus élevé*" signifie qu'on a additionné le nombre des années qui ont été consacrées à l'enseignement supérieur, encore que les Facultés et leurs domaines d'études puissent être totalement différents.

T A B L E A U V

Départements	Total	1 ^è A.	2 ^è A.	3 ^è A.	4 ^è A.	5 ^è A.	6 ^è A.	Niveau plus élevé
Ensemble	3.098	326	454	1,274	312	190	266	276
Nord-Ouest	56	10	8	21	5	5	7	—
Nord	371	43	77	160	29	23	20	19
Artibonite	281	41	38	127	24	8	28	15
Ouest	2.107	200	275	879	235	119	191	208
Sud	283	32	56	87	19	35	20	34

Les chiffres qui ont été soumis appellent des commentaires.

Les différentes années ainsi mentionnées ont-elles toutes quelque valeur?

Le chiffre de "326" représentant la première année est pratiquement sans intérêt. Ces personnes ont passé une année dans l'une des Facultés existant dans le pays, mais cette unique année n'habilita pas l'intéressé à entreprendre aucune activité dans le cadre de cette année d'études.

Le nombre "454" paraît revêtir une certaine signification. Il peut concerner des individus qui ont fait, par exemple, deux ans de droit, vu par assimilation des défenseurs publics communément appelés "Fondes de Pouvoir" qui militent par devant les Justices de paix réparties sur tout le territoire du pays. Ils sont censés — c'est une pré-

somption — de par la nature de leurs activités qui réclament une base de connaissances juridiques, avoir passé deux années d'études de droit.

Le chiffre le plus élevé du cycle supérieur soit la 3^e année avec "1274" semble représenter les licenciés en Droit ou avocats qui, payant patente, militent par devant les différentes juridictions.

Au-dessus de 3 ans, ce sont les ingénieurs civils, les architectes, les agronomes, les prêtres, les médecins.

Il serait encore intéressant de mettre en pendant la distribution des individus appartenant au cycle supérieur de l'enseignement avec les *occupations*.

Avec l'instabilité de la vie haïtienne il n'est pas rare de voir des professionnels que ont consacré 3, 4, 5 ans d'études dans un domaine spécialisé et exercer des occupations qui n'ont aucun rapport avec les études qu'ils ont faites.

Il n'est pas rare de trouver un agronome qui dans le vie courante, est hôtelier, diplomate, commerçant. La même chose se vérifie pour le médecin ou L'ingénieur qui s'occupent d'activités où ne joue nullement sa spécialité. Mais ce commerçant donnera son titre de médecin, d'ingénieur pour bien marquer son prestige intellectuel, à l'occasion de tout recensement ou de toute enquête. Ce n'est que l'un des plus fréquents paradoxes de la réalité haïtienne, et qui se vérifie dans tous les pays sous-développés par le gaspillage des forces intellectuelles ou du potentiel humain, comme l'a souligné magistralement le professeur Alfred Sauvy.

II

La population d'Haïti étant rurale dans sa majorité, essayons de sérier de plus près les données que nous fournit le Recensement de 1950. Nous présentons les chiffres en matière d'éducation, pour les grandes villes d'Haïti. Nos centres urbains sont en possession d'écoles secondaires pour la raison qu'elles sont des chefs-lieux de Département ou de région. Ils constituent tant bien que mal de véritables métropoles intellectuelles. Ils centralisent les éléments de l'élite pour une région ou un Département donnés.

Nous avons déjà considéré par Département, les divers types d'enseignement: primaire, secondaire et supérieur. Il faut nous empresser de faire remarquer que l'enseignement secondaire et supérieur est parcimonieusement distribué.

Il n'est pas hors de propos de rappeler les paroles d'un ancien Ministre de l'Education Nationale: "Créer des Lycées", disait-il "c'est préparer des révolutionnaires". Les termes traduisent un état d'esprit dé-

fectueux qui n'est pas disposé à mettre à la portée de tous, les connaissances qui forment l'homme.

Aussi, y a-t-il une douzaine de lycées et quelques rares collèges privés qui existent dans les autres villes d'Haiti.

L'enseignement supérieur existe dans les villes de provinces par l'existence de 4 ou 5 Ecoles de Droit.

Nous présentons pour les villes d'Haiti considérées comme chefs-lieux ou centres de région, les chiffres de leur population normale ainsi que la population lettrée.

TABLEAU VI

Ville	Population Totale			Population sachant lire & écrire		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Ensemble	224.539	93.664	130.875	105.959	50.055	55.904
Petit Goave	5.378	2.192	3.186	2.050	1.023	1.027
Pt-de-Paix	6.405	2.553	3.852	3.069	1.389	1.680
Jacmel	8.643	3.471	5.172	3.884	1.828	2.056
Pétionville	9.477	3.963	5.514	4.953	2.286	2.667
Jérémie	11.048	4.614	6.434	4.538	2.117	2.421
Cayes	11.608	4.677	6.931	5.146	2.311	2.835
Gonaïves	13.634	5.671	7.963	5.648	2.707	2.941
Cap-Haitien	24.229	9.953	14.276	11.904	5.493	6.411
Pt-au-Prince	134.117	56.750	77.547	64.767	30.901	33.866

Il convient de signaler d'une part que la population sachant lire et écrire des neuf (9) villes ci-dessus désignées représente les 5/6 de la population globale de ces villes. Il ressort que les individus sachant lire se concentrent dans le cadre urbain.

Le problème de la multiplication d'écoles dans les secteurs ruraux est de toute nécessité. Et tout l'effort d'alphabétisation devrait se porter sur notre population rurale.

Tenant compte, d'autre part, de la distribution de la population par sexe, le nombre des femmes est supérieur à celui des hommes. Et les femmes continuent à garder leur position majoritaire sur le plan de l'éducation, dans les centres strictement urbains. Pour nous répéter, l'on affirme communément que les hommes haitiens sont en nombre plus éduqués que les femmes haitiennes et que les parents ont à cœur de soigner l'éducation des hommes et à négliger les filles. Or ceci n'est pas vérifié par les chiffres fournis par le Recensement de 1950 quand nous considérons la situation des villes sous le rapport de l'éducation.

Nous soumettons maintenant des chiffres relatifs aux villes pour les trois (3) types d'enseignement.

1) *Enseignement Primaire*

TABLEAU VII

Ville	Total	1 ^è Année	2 ^è Année	3 ^è Année	4 ^è Année	5 ^è Année	6 ^è An.
Ensemble	67.090	8.232	11.208	10.832	11.500	9.960	15.358
Petit Goave	1.570	150	201	272	290	277	380
Pt. de Paix	2.394	318	348	419	412	556	341
Jacmel	2.410	288	355	308	372	376	711
Pétionville	2.596	432	482	362	382	412	526
Jérémie	3.240	421	420	428	587	683	701
Cayes	3.584	730	795	442	567	353	697
Gonaives	3.984	564	785	734	727	510	664
Cap-Haitien	8.364	411	1.246	1.679	1.620	1.398	2.010
Port-au-Prince	38.948	4.918	6.576	6.188	6.543	5.395	9.328

2) *Enseignement Secondaire*

TABLEAU VIII

Ville	Total	6 ^è Année	5 ^è Année	4 ^è Année	3 ^è Année	2 ^è Année	Rhét.	Philo.
Ensemble	35.207	5.763	10.742	4.154	5.643	2.915	3.471	2.519
Petit Goave	432	70	136	63	86	42	28	7
Pt-de-Paix	619	117	174	92	101	64	51	20
Jérémie	1.228	204	377	159	190	133	108	57
Jacmel	1.381	232	504	163	174	119	99	90
Cayes	1.411	225	532	146	208	118	125	57
Gonaives	1.466	260	479	208	219	122	125	53
Pétionville	2.176	173	641	177	398	183	312	292
Cap-Haitien	3.191	666	1.043	391	467	235	233	156
Pt-au-Prince	23.303	3.816	6.856	2.755	3.800	1.899	2.390	1.787

3) *Enseignement Supérieur*

TABLEAU IX

Ville	Total	1 ^è An.	2 ^è An.	3 ^è An.	4 ^è An.	5 ^è An.	6 ^è An.	Niveau plus élevé
Ensemble	2.420	241	343	1.030	253	144	197	212
Petit Goave	28	3	3	6	1	3	1	11
Pt-de-Paix	33	3	6	13	4	4	3	—
Pétionville	160	5	12	73	26	16	18	10
Jacmel	66	7	18	23	4	3	3	8
Jérémie	52	7	17	16	4	2	2	4
Cayes	79	12	19	23	3	14	3	5
Gonaives	102	14	15	43	8	3	9	10
Cap-Haitien	226	28	46	109	17	11	9	6
Pt-au-Prince	1.674	162	207	724	186	88	149	158

III

Si nous voulons mettre en pourcentage les données précédemment soumises, la population d'Haiti sachant lire et écrire serait distribuée de la façon suivante, tenant compte du degré d'instruction achevé.

Population primaire	7%
Population secondaire	1.3%
Population supérieure	0.1%

La population lettrée représente, pour les principales villes d'Haiti, le chiffre de 6%.

En ayant 112 personnes par Km², il ne se trouve que 10 personnes à savoir lire et écrire sur une superficie de 1 Km².

IV

Nous empressons de faire remarquer que les résultats que nous avons ici présentés remontent à 1950. Nous n'ignorons pas les efforts remarquables qui ont été déployés, depuis cette date, tant par le Ministère de l'Education Nationale que par le Département de l'Education Nationale pour reculer les bornes de l'ignorance. Aussi ont-ils été multipliés, à travers tout le pays, des centres d'éducation des Adultes ou des écoles d'analphabétisation.

En une période de 10 ans, des résultats immenses ont été obtenus. Il nous est agréable de présenter nos plus vives félicitations à ces deux organismes.

Il convient de signaler qu'à la phase primaire, l'enseignement se donne en créole (Méthode Lauback ou méthode traditionnelle). N'importe. L'individu qui peut lire du noir sur du blanc est alphabétisé. Il est plus accessible aux sources de la Culture et partant plus habile à conspirer à son développement et à celui de son pays.

Nous savons, en outre, que les cycles primaires, secondaires, par la création d'écoles primaires et de lycées nouveaux, ont augmenté leur clientèle depuis 1950.

Nous sommes heureux de pouvoir soumettre quelques chiffres susceptibles de renseigner sur le progrès de la population dans le domaine de l'Education, en utilisant les données pour l'année 1958.

1) Enseignement primaire	Nombre d'écoles	Elèves			Instituteurs		
		Total	Garçons	Filles	Total	Hom.	Fem.
Primaires urbaines:	283	—	—	—	2.173	594	1.579
Laiques	—	49.597	27.606	21.991			
Congréganistes	—	26.862	11.282	15.580			
Primaires rurales	435	79.283	55.708	23.575	1.232	—	—
Cours du Soir	32	2.325	—	—	86	37	49
Ec. Presbytérales	321	19.934	11.182	8.752	341	196	145
<i>Enseignement Professionnel</i>							
Ecoles publiques	16	3.170	2.478	692	271		
Ecole Hotelière	1	40	10	30			
Ecoles de Commerce	7	771	282	489			
<i>Enseignement Normal</i>							
Ecoles Normales urbaines	2	103	44	59	38	17	21
Ecoles Normales rurales	1	92	64	28	27	22	5
<i>Enseignement Secondaire</i>							
Lycées	15	6.883	4.660	2.223	419	368	51
Ecole Norm. Supérieure	1	63	41	22	25	24	1
<i>Enseignement Supérieur</i>							
Ecoles supérieures	9	871	789	82	83	78	5
Institution privées	5	118	108	10	28	—	—

Conclusion

Nous avons essayé de dresser un inventaire des éléments de notre élite intellectuelle. Nous avons présenté les chiffres que le Recensement de 1950 a fournis pour les 3 cycles d'enseignement usités en Haiti.

Nous nous gardons de tous commentaires en face de cette brutale réalité haïtienne, laissant ce soin à ceux qui ont la responsabilité de notre éducation nationale.

Ne soyez point étonnés maintenant si les éditions de nos prestigieux quotidiens ne dépassent pas 2000 à 3000 numéros et si les livres de nos meilleurs écrivains n'excèdent pas 500 exemplaires ou ne connaissent pas les honneurs de la réédition.

Il peut y avoir à cela des motifs d'ordre économique mais qu'on nous permette d'affirmer que la clientèle de nos journaux, de nos livres est fonction du nombre de nos intellectuels — et plus surtout de nos compatriotes sachant lire et écrire.

Nous croyons avoir fait notre devoir en attirant publiquement l'attention sur la faible proportion des éléments appelés à constituer notre élite intellectuelle.

Nonobstant nos réserves sur le nombre de nos écoles primaires et secondaires et sur le contenu de leur programme, nous sommes à la phase de l'enseignement supérieur — cent pour cent partisans de l'aménagement d'une Université haïtienne qui stimulerait notre intellectualité et contribuerait à la multiplication et à l'éducation de nos éléments qualitativement représentatifs.

L'avenir de notre pays dépend, pour nous répéter, du nombre de ses éléments supérieurement éduqués.

BIBLIOGRAPHIE

Résultats du Recensement Général d'Haïti de 1950:

Volumes 1—	Nord-Ouest
Volumes 2 et 3	Nord
Volumes 4—	Artibonite
Volumes 5 et 6	Ouest
Volumes 7 et 8	Sud

Maurice A. LUBIN: *De l'Enseignement en Haïti 1947* — 23 pages. Imprimerie du Commerce.

Informations fournies par Ministère de l'Education Nationale.



DOS BIBLIOTECAS COLONIALES DE POTOSI

(Documentos inéditos del Archivo Histórico de Potosí, 1770-1806)

Guillermo Ovando-Sanz

Conozco pocos estudios sobre lo que contenían las librerías o bibliotecas durante la colonia¹ y será de no poco interés, para los que escriben sobre la historia de Charcas, el conocer algunos catálogos completos de tales repositorios. Por el momento, doy cuenta de dos de ellos.

I

LA LIBRERIA DE LOS JESUITAS DE POTOSI. Cuando la expulsión de los discípulos de San Ignacio de Loyola de los dominios españoles, la autoridad competente mandó hacer un inventario de su libre-

¹ VAZQUEZ-MACHICADO, Humberto *La biblioteca de Pedro Domingo Murillo, signo de su cultura intelectual*, en el libro *Facetas del intelecto boliviano*, Oruro, Universidad Técnica, 1958, p. 101-119.

Es un estudio escrito en 1940. Copia el catálogo de la biblioteca de Murillo, el célebre revolucionario de 1805 y 1809; cita 82 títulos de libros. Eruditos comentarios sobre algunos de ellos.

LEWIN, Boleslao *Incidencias del confisco de bienes del médico Alvaro Nuñez (1603-1606) Documentos inéditos de la Inquisición en la Audiencia de Charcas*, en *Anuario del Instituto de Investigaciones Históricas*, Rosario, Universidad Nacional del Litoral, 1958, p. 149-253.

En la documentación se incluye una lista de 88 títulos de libros. Nuñez era un médico portugués residente en La Plata (actual Sucre, Bolivia), que cayó en manos de la Inquisición. Todos los documentos están suscritos en La Plata y Potosí y pertenecen al Archivo Nacional del Perú. El estudio de Lewin, de grande interés lo mismo que la documentación.

ría en Potosí² que da 1,246 títulos por orden alfabético de autores con un total de 4,006 volúmenes. Es a estos datos que debemos dar crédito sin fijarnos mayormente en una hoja suelta del expediente que indica 4,603 volúmenes en una notación a manera de resumen en borrador; la diferencia de 597 volúmenes, en este caso, no interesa. Lo que tiene importancia es un bosquejo de clasificación por materias que trae la indicada hoja suelta y que es el siguiente:

Santos y doctores de la Iglesia	250 volúmenes
Expositores sagrados	205 "
Autores Societa.s	93 "
Autores Societa.s	174 "
Sin inscripción en donde está el marco de la ventana	147 "
Cronistas y juristas	160 "
Leguistas	122 "
Historias en romance	77 "
Sin inscripción	49 "
Historiadores latinos	65 "
Sermones	390 "
Thomistas y filósofos	238 "
Sin inscripción, último estante	327 "
Entre el asiento de los estances y el suelo en su circunferencia lo siguiente:	
En el frente del Norte	213 "
En el del levante	929 "
En el del Sur	200 "
En el del Oeste	697 "
En el cajón (?) de física eléctrica	267 "
TOTAL	4,603 volúmenes

² *Sección Junta de Temporalidades.* "Inventario general en el cual se citan los libros escriturarios, teólogos, cancionatorios, ascéticos, históricos, filosóficos, gramáticos, poéticos, etc. que pertenecían a los regulares de la Compañía del nombre de Jesús, así de los libros que se envían al común como de los que se hallaron en los aposentos de los particulares y que se recogieron a la librería común para su mejor custodia: Y se advierte que en esta materia se procede sentando el autor y su nombre, la materia de que se trata, los cuerpos y volúmenes que incuye la obra, calidad de la encuadernación, lugar donde se imprimió y el año de su edición. Se hallará también una columna o línea de números marginales que es la misma que corresponde al índice de los autores y sus nombres que están antes de este inventario."

Suscrito en Potosí a 1.º de octubre. 1770 por el Dr. Fermín Daza.
Sin foliación. /109 folios/

En la imposibilidad de publicar el catálogo completo, en vista de su extensión me limito a dar una lista selectiva, tomada del documento citado en la nota No. 2, de los libros que en mi modesta opinión merecen destacarse.

Naturalmente que dominan los libros de índole religiosa y que sobre cada uno de los 1,246 títulos se podrían hacer disquisiciones como las que hizo don Humberto Vázquez-Machicado sobre la biblioteca de don Pedro Domingo Murillo. Como no es esa mi intención, dejo para personas de mayores conocimientos en la materia el hacerlo ahora o cuando se publique la lista completa me permito llamar la atención, sin embargo, sobre el libro en 200 tomos en octavo de Navarro Avel de Beans *Física Eléctrica o compendio en que se explican los maravillosos fenómenos de la virtud eléctrica*, Madrid, 1772, libro que no figura en mi selección.

La última foja del legajo que me ocupa, que a la vista está incompleto, es la que mayor interés despierta ya que se trata, ni más ni menos, que de un *"Inventario de los libros manuscritos que se encontraron en la librería de los regulares de la Compañía del nombre de Jesús conforme a la Real Cédula de 23 de abril de 1776"*. El orden alfabético de autores llega sólo hasta la letra M, inscribe seis piezas y deja una duda sobre la última. Parece evidente que las cinco primeras son de tema religioso y que se trata de copias de libros, con excepción de la cuarta. ¿Será posible encontrar la continuación de este inventario? Si esto no sucede ¿se podrá pensar que en la última pieza estaban algunas "doctrinas" en idiomas poco conocidos hoy como el lipis, el atacameño, el chicha?

En el Archivo Histórico de Potosí se encuentran también abundantes datos inéditos sobre las librerías de los jesuitas de Tarija y Cochabamba, fuera de lo más importante de las actividades de la Compañía de Jesús en tierras de Charcas: las misiones de Mojos y Chiquitos. La villa de Tarija, dependiente de Potosí en ese tiempo, tenía mucha importancia en lo que a la labor jesuítica se refiere porque era el más importante centro de penetración entre los indígenas de nacionalidad chiriguana y las tribus que habitaban el territorio comprendido en el vértice que forman los Ríos Paraguay y Pilcomayo. De los documentos consultados⁸ resulta que la biblioteca de los padres en

⁸ "Expediente en fs. 4 obrado desde 2 de enero de 1781 a solicitud del padre Fray Francisco del Pilar del Colegio de Propaganda Fide de la Villa de Tarija sobre la aplicación a dicho Colegio de la librería perteneciente a el de los regulares de dicha villa".

Legajo 11, No. 7.

(Footnote continued on page 136)

Tarija quedó en poder de los franciscanos de Propaganda Fide, que, por otra parte, fueron los continuadores de la labor jesuítica entre los pueblos de origen guaraní. Es muy posible que las librerías y parte del vastísimo territorio de la Audiencia de Charcas, en la hoya del Río de la Plata, fueran a dar también al Convento franciscano de Tarija en lo que he visto del Archivo de Potosí — simples tiradas de anzuelo de pescador aficionado — sólo hay una referencia concreta a los libros y manuscritos de una misión: la de San Carlos, de Salinas; aparece "otra misión", sin indicación de su nombre.⁴

En cuanto a la librería de Cochabamba, la única referencia encontrada es desalentadora: "... la cual por auto de 8 de noviembre de 1777 se entregó al cura Dr. Dn. Faustino Mendoza bajo el inventario con la calidad de tenerla a disposición de esta Junta / de Temporalidades / y de devolverlas siempre y cuando se le ordene"⁵. Un viejo refrán potosino dice: "Curas y sacristanes nunca fueron buenos guardianes".

(Footnote continued from page 135)

El expediente tiene en realidad 5 fs. Al pie del título se lee: "Se le negó la solicitud, pero se le mandó entregar bajo de formal inventario (el que no parece) hasta nueva orden por hallarse aplicada a la biblioteca mandada establecer en la ciudad de la Plata con superior aprobación según se expresa por auto de 30 de enero de 1781". En otra parte se expresa: "se escriba carta a la Junta Municipal de dicha villa de Tarija para que interinamente entregue a los padres de Propaganda la mencionada librería bajo de inventario y recibo y con cargo de devolverla siempre que se ordene por esta Superior Junta /de Temporalidades/.

⁴ "Expediente en fs. 6 obrado desde 25 de septiembre de 1771 a solicitud del padre procurador del Colegio de Propaganda Fide de la Villa de Tarija sobre que se entreguen a dicho colegio todos los libros, papeles y documentos pertenecientes a la misión de San Carlos del Valle de Salinas". La entrega hecha en Tarija dice: "Primeramente veinte y siete papeles e Instrumentos que se hallan en el legajo que con individualidad constan en el inventario que se hizo a tiempo o despues del secuestro de Temporalidades reducidos en originales y testimonios de títulos, poseciones, mercedes y despachos superiores sobre las tierras y cosas que se deben observar en dicha misión, o misiones y las fojas de cada instrumento y documento consta en dicho inventario al que se remite en todo".

"Item los libros de folio, en cuarto, octavo, impresos y manuscritos, asimismo los recibió según y como consta en el inventario todos ellos según y en la forma que se hallan en él integramente cuyos autores, calidad y circunstancia se expresan en dicho inventario por lo que desde luego se remite en todo y por todo y se da por entregado como tambien de otros tres legajos de papeles de otra misión con trecientos cinco fojas. Otro sobre la muerte del padre Joseph Rosa y otras cartas familiares en cuarto y en borrador otro legajo de papeles misceláneos con trecientos sesenta y siete fojas en octavo".

Firman Nicolás de Echalar y Fr. Manuel de la Concepción.

⁵ Dato tomado del documento de la nota No. 3.

II

LA BIBLIOTECA DE DOÑA MANUELA LAMA. La segunda lista de libros que se publica es la de una librería que perteneció a una persona particular; da 253 volúmenes en total. Dominan en ellas los libros de tema católico y por su brevedad copio el inventario en su integridad.

Solamente anotaré que la obra de Mateo Alemán *La vida del pícaro Guzmán de Alfarache*, según lo que tengo averiguado, fué muy conocida en la colonia y en la república; ejerció, junto con otros libros de su tipo, mucha influencia en la literatura colonial⁷. Las obras de teatro confirman la afición que tuvieron los potosinos por el teatro español; en el primer tercio del siglo XVII este arte tuvo en la Villa Imperial su mayor esplendor. *Fuenteovejuna* y otras obras de Lope de Vega se representaban en una época de agitación política no despreciable⁸.

* *Sección escrituras notariales.* "Inventario de la casa mortuoria de la finada Da. Manuela Lama mujer que fue en primeras nupcias de Dn. Miguel de Amatller".

Escrituras ante Juan de Acevedo, año 1806. Libro No. 192 f. 534.

⁷ VAZQUEZ-MACHICADO, Humberto *Resabios de la novela picaresca en el Potosí colonial*, en el libro *Facetas* . . . citado en la Nota No. 1, p. 331-362.

⁸ HELMER, Marie *Apuntes sobre el teatro en la Villa Imperial de Potosí. Documentos del Archivo de Potosí, 1572-1636*. Potosí, 1960. Universidad Tomás Frías, Instituto de Investigaciones Históricas. Serie VI, Teatro. Cuaderno No. 1. 9 p.

En este brillante trabajo de investigación, la autora, basándose en un documento de 1619 anota los títulos de treinta y un obras teatrales representadas en Potosí entre las que aparece *Fuenteovejuna* del inmortal Lope de Vega (1562-1635). El que estas líneas escribe, pidió a Marie Helmer que estableciera los autores de las otras 30 piezas teatrales, labor que no interesó a la destacada historiadora francesa, por falta de tiempo. Una rapidísima confrontación me permitió establecer: que pertenece también a Lope de Vega *El secreto bien guardado*; que *El príncipe don Carlos*, atribuida al mismo poeta dramático, se considera hoy que pertenece a Lope y Enciso. Quedaría en duda *El sembrar en mala tierra* ya que la obra de Lope de Vega se llama *El sembrar en buena tierra*; no sería aventurado pensar que el cambio en el adjetivo se deba a un error del notario de 1619.

Desprecio de la Corte y alabanza de la Aldea podría ser la obra de Antonio de Guevara (1480-1545) que tiene un título semejante con el cambio de *Menosprecio* por *Desprecio*. Como el trabajo de Marie Helmer llamará la atención entre los especialistas en la materia, esperemos su autorizada palabra. Reforzando las opiniones de la autora sobre el conocimiento que se tuvo en Potosí de las obras del "Fénix de los Ingenios" indicaré que entre los libros de la biblioteca de los jesuitas figuran textualmente:

VEGA DEL CARPIO, D. Lope *Triunfos Divinos, con otras Rimas Sacras a la Exelentísima Sa. Da. Inés de Zúñiga*, Madrid, 1625, 1 t. en 4to., en pergamino con otro impreso en Madrid año de 1674 y su título *Rimas Humanas y divinas*

VEGA DEL CARPIO, D. Lope *Rimas Humanas y Divinas del Licenciado Thomé de Burguillos, no sacadas de Biblioteca ninguna (que en castellano se llama Librería) sino de papeles de amigos y borradores suyos*, Madrid, 1677, 1 tomo en 4to., en pergamino.

¿Dónde han ido a parar todos estos libros? Una investigación sobre la materia no es imposible. Estoy seguro, sin embargo, que con la mayor parte de ellos sucedió lo que con tanto acierto y belleza describe Nataniel Aguirre en su insuperable *Juan de la Rosa* ⁹.

III

No tendría objeto hablar del pasado sin ligarlo al presente. Los tremendos índices de libros prohibidos que aparecen en el catálogo de la librería de los jesuitas, índices sobre los que actuaba, posiblemente, la Inquisición, se presentan hoy en Bolivia bajo otras formas. Algo parecido a aquella tenebrosa institución del feudalismo español continúa actuando hoy, en lo que a libros se refiere, con una eficacia digna de mejor causa.

Una breve reseña de las actuales bibliotecas de Potosí no estará demás en estas notas: la única debidamente catalogada y clasificada de acuerdo a los últimos adelantos en la materia es la de la Universidad Tomás Frías; centralizada hace apenas tres años, como única biblioteca universitaria, entra difícilmente en una etapa de incremento positivo de sus fondos bibliográficos; su carácter es exclusivamente universitario para la atención de sus facultades de Ingeniería, Economía y Derecho, sus Academias de Bellas Artes e Idiomas y sus Institutos de Agricultura, Técnico para obreros, Capacitación social y sindical, y de Comercio.

Siguen en importancia: la Biblioteca Municipal, la única que en esta ciudad tiene estantería y ficheros metálicos de tipo standard, la de la Sociedad Geográfica y de Historia — anexa al importantísimo Archivo Histórico de Potosí — la de la Jefatura del Distrito Escolar, de la Unión Obrera, del Sindicato de Metalúrgicos, del Club Internacional y otras de menor importancia entre las cuales se van formando, poco a poco, las de varios sindicatos obreros.

En cuanto a la del Convento de San Francisco, que funciona ligada a su Archivo, hay fundadas esperanzas de que se ordene en forma sistemada; el Archivo, hace poco, ha sido catalogado por el Sr. Mario Chacón T., del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad.

Para la ordenación correcta de las bibliotecas de la ciudad, la Universidad, en medio de sus dificultades económicas, ha empezado a des-

⁹ AGUIRRE, Nataniel *Juan de la Rosa. Memorias del último soldado de la Independencia*, París, Bouret, 1909, 380 p.

Uno de los libros mas notables que se ha escrito en Bolivia. Lleva ya tres ediciones de muy pocos ejemplares. Poco conocido aún en esta época en que Bolivia sale de su encierro de mas de un siglo.

tacar a los funcionarios de su biblioteca y es de esperar que en un futuro próximo no habrá en la famosa Villa biblioteca que no esté científicamente catalogada y clasificada, única forma de conservar y dar una función social a una librería como se decía antes, o biblioteca como se dice hoy.

BIBLIOTECA DE LOS JESUITAS

- ALFARO, Fr. Gregorio *Vida del Ilmo. Francisco Reynoso, Obispo de Córdoba*.
- DE AQUINO, D. Tho. *Divi Thome Aquinastuis Doctoris Angelici opera omnia summa diligentia ad exemplar Romane. Impresionis restituta*. Benetys 1594. 21 tomos de a folio y 1 en cuarto impreso en 1539 y otro suelto en pasta de a folio impreso en Lugduni, 1552. 23 tomos en pasta y 7 en pergamino de a folio menor impresos en Lugduni, 1558. Total 53 volúmenes.
- CALANCHA, Antonio *Choronica moralizada de orden de San Agustín en el Perú...* Barcelona, 1638, 1 t. folio pergamino.
- CHIRINO FREILE, Juan *Summario compendio de las quantas de plata, y oro que en los Reynos del Pirú son necesarios a los mercaderes*. Mexico, 1556, 1 t. en 4to. pergamino viejo.
- ECHAVE Y ASSU, Francisco *La Estrella de Lima convertida en Sol, sobre sus tres coronas, el B. Torivio Alfonso Mogrovejo, su segundo Arzobispo*. Amberes, 1668.
- GUZMAN, P. Luís *Historia de las misiones que han hecho los religiosos de la compañía de Jesús para predicar el S. evangelio en los Reynos del Japón*. Alcalá, 1607, 1 t. en folio.
- GONGORA, Luis de *Soledades*. Madrid, 1636, 1 t., 4to.
- LOZANO, P. Pedro *Descripción Chorográfica del Terreno, Arboles, Ríos y Animales del Gran Chaco*. Córdoba, 1733, 11 t., 4to.
- MELENDEZ, Fr. Juan *Thesoros verdaderos de las Indias, en la Historia de la Gran Provincia de Sr. Juan Bapta. del Perú*. Roma, 1682, 2 t. en folio, pergamino.
- MEMORIAL Apologético de parte de los misioneros apostólicos del Imperio de la China al Exmo. Sr. Conde de la Villa-Humbrosa. Madrid, 1776, 1 t., 4to. pergamino.
- MOYNE, P. Pedro *La galería de las mujeres fuertes*. Lima, 1770, 1 t., 4to. pergamino.
- OÑA, Liz.do Dn. Pedro *El Ignacio de Cantabria*. Sevilla, 1639, 1 t., 4to. pergamino.
- SA, P. Manuel *Shollia inquatum Evangelia exselceteis, DD. Sacrorum Sententijs Collecta*. Lugduni, 1670, 1 t., 4to., pergamino.
- *Sermones varios*. Lisboa, 1750, 1 t., 4to. en pasta dorada. En portugués.
- PENA, Alonso Montenegro de la *Itinerario para párrocos de indios, en que se tratan las materias mas interesantes tocantes a ellos para su buena administración*. Leon de Francia, 1678, 1 t. en 4to., pergamino.
- PERALTA, Pedro *Ymagen Política del Gobierno del Exmo. D. Diego Ladron de Guebara*. Lima 1714, 1 t., 4to en pergamino.
- PINELO, Antonio /En el catálogo dice: Pinelo, Anio / *Comentaria Comentaria de Arii Punelli, Lucitani J. V. Ad Constitutiones C. De Bonis Maternis*. Salmantae, 1558, 2 t. de a folio en pergamino hechos pedazos.
- QUIROGA, D. Gaspar *Index librorum expurgatorum* / . . . / Dr. D. Gasparius Quiroga. Madrid, 1581, 2 t., en 4to., pergamino.

- ROTTERDAMO, (Erasmus) *Epistole Familiares virtute duce comite*, Lugduni. 1542, 1 t. en 4to. en pasta.
- SALAZAR, P. Joseph *Vida del venerable P. Alonzo Mecía de la Compañia de Jesus; fervoroso misionero y director de Almas en la ciudad de Lima*. Lima, 1733, 1 t. en 4to. en pergamino.
- SANDOVAL, Bernardo *Index librorum prohiutorum, et expurgatorum*. Madrid, 1612 /?/
- SOLORZANO, D. Juan *Política Indiana*. Madrid, 1647, 2 t. de a folio.
Indianorum Jure sive (. .) Indianorum occidentalium Gubernatione. Madrid, 1632.
Emblemas. Madrid, 1653.
- SUAREZ DE FIGUEROA, P. Cristobal *Historia y (. .) relacion de las Cosas que hicieron los P. P. de la Compañia de Jesus por las partes de Oriente en la propagación de Santo Evangelio los años 607 y 608*. Madrid, 1614, 1 t. 4to., pergamino.
- TRIGARO, P. Nicolas *Historia de la China y Christiana empresa hecha en Mapon /Japón ?/ la compañía de Jesus, que de los escritos de P. Matheo Richo compuso el P. Nicolas Frigavit*. Sevilla, 1624, 1 t. folio, pergamino (con un duplicado).
- FRIGAVITS, Belga P. Nicolás *De Christiana Expeditione apud Sinais sucepta ab Societate Jesu ex P. Matheii Riccii, Comentariorum libri V*. Lug., 1616, 1 t. 4to., pergamino.
- TORRE, D. Francisco *Agudezas de Juan Oven traducidas en verso castellano ilustradas con adiciones y notas por d. Francisco de la Torre*. Madrid, 1682, 2 t., 4to., pergamino.
- VALDEZ, P. Rodrigo *Poema Heroyco Panegírico de la fundación y grandezas de la mui Noble y Gran ciudad de Lima*. Madrid, 1687, 1 t. 4to., pergamino (con duplicado).
- VAREN, P. Bacilio *Guerra de Flandes escrita por el Eminentísimo Cardenal Bentibollo, tomos 1, 2 y 3. Tradújola de la lengua toscana en española el P. Bacilio Varen*. Madrid, 1643, 1 t., folio pergamino.
- XARQUE, Dr. D. Francisco *Insignes misiones de la Compañia de Jesús en la provincia del Paraguay. Estado presente de sus Misiones en Tucumán, Paraguay y Rio de la Plata que comprehende su Distrito por el D. D. Francisco Xanque*. Pamplona, 1687, 1 t., 4to., pergamino.

Libros manuscritos.

1. AQUINO, Fr. Thomas *Explicación de credo y misterios de la fe para exámen de ordenanzas y de confesores y en gracia de los predicadores*. *El misterio de la transfiguración* / . . . /. 48 fojas.
2. *Actos de contrición con exortaciones sacadas principalmente de los Nocturnos. Y en christiano en la Memoria, Muerte Juicio* / . . . /. En 4to., 90 fojas. /No hay indicación de autor/
3. *Beneficios eclesiásticos*. Sic incipit. *Tratado primero de los beneficios eclesiásticos y de los requisitos para obtenerlos*. Sic finit. *Recurrir al Consejo, y pedir con él lo que mas conviniere*. Sin nombre de autor. En 4to., 50 fojas.
4. GREGORIO PAPA XIII. Sic incipit. *Gregorius Papa Dilecte Filii Salutem et Apostolicam benedictionem Allias pro parte tua nobis exposito quod tu* / . . . /. Con la licencia para la impresión. /No indica el no. de fojas/.
5. LOYOLA, San Ignacio de Sic incipit, *Introducción en todos tiempos han causado tantas maravillas los exercicios de N. P. S. Ignacio* / . . . /. 4to., 102 fojas.
6. MIRANDA, P. Antonio Sic incipit. *Libro en el cual se contienen algunas Doctrinas* /Aquí termina el legajo, por pérdida de la continuación/.

BIBLIOTECA DE DOÑA MANUELA LAMA

<i>Cartas edificantes</i>	16 tomos	8 pesos	
NASDEAU <i>Historia de España</i>	8 "	7 "	
id. idem. en pasta	9 "	9 "	
<i>El Evangelio en Triunfo</i> , sin lámina, en pasta	4 "	10 "	
id. idem., en pasta con lámina	4 "	14 "	
id. idem., trunca con láminas	3 "	4½ "	
<i>Diccionario Geográfico</i> , en pasta	3 "	5 "	
Año <i>Christiano</i> , a la rústica	13 "	16 "	2 reales
CROYSET, Año <i>cristiano</i> , en pasta	18 "	18 "	
Año <i>Birgineo</i> , en pasta	4 "	5 "	
LAMPILLAS, <i>Literatura antigua</i>	7 "	10½ "	
<i>Historia del Orinoco</i>		3 "	
<i>La Paz Interior</i>			10 "
<i>Camino de la Cruz</i> , en pasta	8 "		12 "
<i>Ilustración de la Juventud</i> , en pasta	12 "		
<i>Escritos a la Violeta</i>			10 "
<i>El hombre feliz</i> , en pasta	4 "	5 "	
DUCHESNE, <i>Historia de España</i>	2 "	2 "	
<i>Semana Santa</i>			10 "
<i>El Alma al pie del Calvario</i>	2 "		12 "
<i>Clave Geográfica</i>			8 "
FLERIRE, <i>Chatecismo</i>		2 "	
<i>El espíritu santo</i>	2 "		
<i>Viador cristiano</i>			8 "
<i>Delicias de la religión</i>			10 "
FLERIRE, <i>Compendio del Catecismo</i>			6 "
POUGET, <i>Historia</i>			6 "
<i>El verdadero antidoto contra los malos libros</i>			10 "
<i>Gramática castellana</i>			10 "
<i>Máximas de la Guerra</i>			6 "
<i>Galathea Español</i>			6 "
<i>Economía de la vida humana</i>	2 "	1 "	
<i>Desengaños místicos</i>	4 "	5 "	
<i>Ulloa del Rosario</i>	2 "	3 "	
<i>Arte de la Guerra</i>	2 "	2 "	
<i>Poesías varias</i>	2 "	1 "	
CAROCHAN, <i>Aritmética</i>			10 "
<i>Temporal y Eterno</i>			10 "
<i>Paz interior</i>			8 "
CICERON, con notas	3 "	3 "	
Año <i>Santo</i>	6 "	3 "	
LOSANO			12 "
<i>Oficio de nuestra señora</i> , en latín		1 "	
CINTON, <i>Compendio de la Religión</i>		2 "	
<i>Ramillete</i>	2 "	2 "	4 "
<i>Ilustración del matrimonio</i>		5 "	

<i>Vida del Beato Bono</i>	2	"	1	"	
<i>Vida de S. Vicente de Paul</i>					10 "
<i>Servicio de Barcelona</i>	2	"	1	"	2 "
<i>Fábulas de Iriarte</i>	3	"	1	"	4 "
<i>El Devoto peregrino</i>	4	"	2	"	4 "
<i>Crisol del Crisol</i>	5	"	3	"	1 "
<i>Cosas raras</i>	4	"	2	"	1 "
<i>BELARMINO, Doctrina</i>	6	"	3	"	6 "
<i>Gracias de la Gracia</i>	6	"	3	"	6 "
<i>Lunario Perpetuo</i>			1	"	4 "
<i>Vida de Santa Genoveva</i>	3	"	1	"	4 "
<i>Vida de San Antonio de Pádua</i>					5 "
<i>Vida de Carlo Magno</i>					4 "
<i>Orthografía Castellana</i>	2	"	1	"	4 "
<i>OVIDIO</i>	6	"	5	"	1 "
<i>Quinto Oratio</i>	19	"	9	"	4 "
<i>CICERON, Selectas</i>					6 "
<i>Biblia Sacra</i>	3	"			

En la misma testamentaria aparece otra lista de libros que la transcribo sin indicación de los precios y el número de tomos:

Mística ciudad de Dios.
PALAFIX, Carta.
Censo español.
Madama de Montier.
Vida de Carlos III.
Escuela de Costumbres.
Voz de la Naturaleza.
Despertador Eucarístico.
Reglas de buena crianza.
Hechos de los apóstoles.
BOSUET, Historia.
Cartas Marruecas.
Delineación del Globo.
Historia osteológica.
Secretos de artes liberales.
La antigua convención de Inglaterra.
Elementos de todas ciencias.
Blasón de Cataluña.
Vida de Bonaparte.
Secretos de la Naturaleza.
Teatro Universal de España.
El hijo pródigo.

LIBROS

LA HABANA (BIOGRAFIA DE UNA PROVINCIA) por Julio J. Le Riverend Brusone. (La Habana, Imprenta "El Siglo XX", 1960. Pp. 507).

El distinguido historiador y economista Julio J. Le Riverend acaba de publicar esta obra cuyo alcance y oportunidad concreta el Director de Publicaciones de la Academia de la Historia de Cuba, Manuel I. Mesa Rodríguez, en los siguientes párrafos: "La Biografía de la Provincia de la Habana, que comprende el cuarto tomo de los de esta serie que publica la Academia de la Historia de Cuba, le fué encargado al Dr. Julio Le Riverend Brusone entendiendo la Corporación que sus conocimientos en la materia le daban autoridad para el empeño, y, no se vió defraudada la Academia.

"El lector encontrará en este tomo, correspondiente a la Provincia de la Habana, como ha ocurrido con los anteriores, datos importantes y de primera mano, útiles para nuevos empeños ya que la historia no es, como creen algunos, cosa fija e invariable, por el contrario, la aparición de un nuevo documento es razón para cambios en las ideas y en los conceptos, lo opuesto no es historia. Fúeter en su *Historiografía de la historia* lo ha señalado bien."

Esta obra está dividida en las siguientes partes: 1, Orígenes, 1514-1607; 2, Formación regional, 1607-1780; 3, Desarrollo provincial, 1780-1895; 4, Via Crucis, 1895-1898; y 5, La provincia durante el siglo XX. Cada una de estas partes está complementada con la bibliografía correspondiente a la misma.

Habana, Cuba

Fermín Peraza

VISITAS ESPAÑOLAS, por Jorge Mañach. (Madrid-La Habana, Revista de Occidente-Librería Martí, 1960, 374 Pp.)

Acaba de aparecer esta nueva obra del profesor de Historia de la Filosofía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de la Habana, el destacado crítico y político cubano, Jorge Mañach, bajo el subtítulo de *Lugares y personas*. Estos *Lugares y personas* corresponden a un grupo de trabajos escritos con motivo de dos viajes a España, realizados en los últimos años, en los que el autor visitó, además de la población toledana de Tembleque, en que pasó días de su niñez, y la ciudad de Madrid donde continuó sus estudios, diversos lugares y personas que dan motivo a los veintinueve trabajos que llenan las 374 páginas de este libro. Entre los lugares visitados figuran Madrid, Coruña, Santiago de Compostela, Avila, Tembleque, Guadalupe, Toledo, Moguer, Oviedo, etc.; y entre las personas visitadas, aparecen: Menéndez Pidal, Azorín, Pérez de Ayala, Victorio Macho, Vázquez Díaz, Marañón, Jiménez Díaz, José Aguilar, Dámaso Alonso, Vicente Aleixandre, Lain Entralgo, López Aranguren, Julián Marías, La Condesa de Campo Alange, Camilo José Cela, "Pepín" Fernández y José María de Cossío. En todos estos trabajos, lo ocasional y periodístico aparece diluido en la amplia documentación y penetración de su autor para plantear agudos comentarios sobre la vida y al pensamiento español de ayer y de hoy.

Habana, Cuba

Fermín Peraza

LOS BETUNES DEL PADRE BARBA, HISTORIA DEL PETROLEO BOLIVIANO por Rafael Ulises Peláez. (La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos. 1958, 236 Pp.)

Bolivia, como todos saben, es un país que desde su pasado colonial ha vivido en tormenta política. También es un país de enormes problemas económicos debidos al hecho que sus enormes riquezas no fueron explotadas con previsión, disciplina y sano patriotismo.

Si el hombre de la calle sabe algo acerca de Bolivia se puede sumar en tres palabras: indios, revoluciones y estaño. Y no hay duda de que son cosas muy bolivianas. Pero tampoco hay duda de que las cosas están cambiándose en Bolivia. El indio de hoy día es muy diferente de él de ayer — antes de 1952. Es ciudadano y no un pongo. Y las revoluciones también son diferentes — son de contenido social y no golpes de estado en favor de uno u otro general decrépito. Finalmente el estaño también está cambiando pues tal metal — “metal del diablo” como lo llaman los bolivianos — se está agotando. El petróleo está lentamente pero de seguro emergiendo como el nuevo producto vital de Bolivia.

Naturalmente el surgimiento de tan precioso líquido (los betunes del padre colonial, Barba) ha sido motivo de una extensa literatura boliviana en años recientes. Desgraciadamente la mayor parte de tal literatura ha venido de la pluma de izquierdistas tratando de explotar el tema para ventajas políticas. Don Rafael Ulises Peláez en este libro nos ha dado la obra más eminente sobre el petróleo boliviano. El no es un escritor de ensayos políticos, sino más bien de novelas sociales, especialmente del folklore y del costumbrismo (véanse sus libros *Ronquera de viento*, 1930; *Cuando el viento agita las banderas*, 1950; *Bajo los techos de paja*, 1953). Ulises Peláez clasifica esta su última obra, sobre el petróleo, como “libro de relatos con base histórica . . . La historia del petróleo vista por un hombre de letras”.

Comenzando con la historia del Padre altoperuano Alvaro Alonso Barba (1569-1664) — primer descubridor del petróleo boliviano — el novelista Ulises Peláez desarrolla su tema con amenidad, agudeza histórica y estilo hermoso. Y comprende muy bien el temperamento de cada período enfocándolo con moderación y juicios maduros. En ningún libro boliviano, y he leído más de la cuenta, he encontrado ideas y explicaciones más sensatas y penetrantes que los expresados por este autor en su tratamiento y análisis de la Guerra del Chaco y sobre el famoso caso de la Standard Oil en Bolivia.

Aquí tenemos un libro de estilo “ficción” que es una obra de gran significación histórica, económico y social que al mismo tiempo está presentado con un estilo estético. Tengo que decir con toda franqueza que esta obra es una de las mejores que he leído en los últimos años provenientes de América Latina.

State University of Iowa

Charles W. Arnade

REVISTA DE REVISTAS

The following reviews are drawn from publications with which the *Journal of Inter-American Studies* exchanges. Issues containing articles of possible interest to readers of the *Journal* have been selected. Publications are invited to add the *Journal of Inter-American Studies* to their mailing lists.

Boletim

Ano III, No. 3, agosto de 1960

Published by the Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, Avenida Pasteur 431, Rio de Janeiro, Brazil.

In this issue, the Editors inaugurate a new bibliographical section devoted to listing articles concerning Latin America from publications throughout the world. The Editors also note that a questionnaire is being distributed to institutions specializing in the social sciences for the purpose of collecting information concerning studies in progress. The Editors hope to make an annual listing of such studies. The present issue of the *Boletim* includes among its articles, "Dilema da Burocratização no Brasil" by Octávio Ianni; "Perspectivas do Desenvolvimento Educacional no Brasil e em Alguns Países Latino-Americanos" by J. Roberto Moreira; "Graus de Desenvolvimento Agrícola da América Latina" by T. Pompeu Accioly Borges; and "Las Ciencias Sociales en México" by Lucio Mendieta y Núñez.

Boletín del Museo de Ciencias Naturales

Años 1958-1959, Tomos IV y V, Nos. 1-4, diciembre de 1959

Published by the Museo de Ciencias Naturales, Plaza de los Museos, Caracas, Venezuela.

The *Boletín*, which publishes articles in the social as well as in the natural sciences, also publishes works in languages other than Spanish. Thus, this issue includes "Some Observations on the Panare Language" by Carroll L. Riley and "The Ecological Status of Fire in Tropical American Lowlands" by Gerardo Budowski. The ecological section of the *Boletín* is especially valuable and, in addition to the latter article, includes "El Problema Ecológico" by Carmen Cobeña de Short and "Algunas Relaciones entre la Presente Vegetación y Antiguas Actividades del Hombre en el Trópico Americano" also by Gerardo Budowski. The *Boletín* publishes graphs, maps, photographs etc., in illustration of its articles.

Folklore Americano

Año VI-VII, Nos. 6-7, 1959

Published by the Comité Interamericano de Folklore, Casilla Correo 3048, Lima, Peru.

This number, as befits an international publication of the hemisphere, includes studies from Peru, Mexico, and Argentina. Students of American folklore will find the Argentine representative, "Contribuciones a la Bibliografía Folklórica Argentina" by Augusto Raúl Cortazar, particularly helpful.

Revista de la Universidad de los Andes

Año III, Nos. 11-12, septiembre-diciembre, 1960

Published by the Universidad de los Andes, Apartado Aéreo 49-76, Bogotá, D. E. Colombia.

Doctor Carlos Martín, professor of humanities at the Universidad de los Andes, discusses in this issue, "Las Academias y la Unidad de América". Noting that the Tercer Congreso de Academias de la Lengua chose Bogotá as its meeting place, he declares that, "quienes luchan silenciosamente por la unidad del idioma, defienden, a la vez, la unidad de la América Hispánica con el convencimiento de que formamos una sola comunidad cultural." Considering further this unity, he writes:

Unidos, sí, pero no uniformados, ni despersonalizados como se observa en el común aunque variado uso de la lengua ya que dentro de nuestra orgánica unidad cabe también la diversidad. Diversidad de factores tales como la diferencia de climas, las riquezas naturales, la densidad de población indígena, las inmigraciones subsiguientes y hasta las circunstancias sociales y políticas, han ido elaborando paulatinamente cierta matización regional que enriquece y multiplica las posibilidades del acervo idiomático sin destruir, por lo demás, la superior unidad del conjunto. . . .

Universidad

Número 43, enero-marzo, 1960

Published by Domingo Buonocore, Director Ad-Honorem, Universidad Nacional del Litoral, Bulevar Pellegrini 2750, Santa Fe, Argentina.

As illustration of the wide variety of studies published by *Universidad*, the present number includes "Política Económica y Federalismo Histórico Argentino" by Adolfo R. Rouzaut; "Conciencia y Tarea del Cuento en Ricardo Güiraldes" by Guillermo Ara; "Para un Esquema de las Contradicciones Políticas" by Luis Di Filippo; and "La Filosofía en la Formación Juvenil de Nuestra Época" by Inés E. M. de Hirschson Alvarez Prado. The magazine also devotes considerable space to "Temas Bibliotecarios", "Temas de Pedagogía", "Crónica Universitaria", "Bibliografía", and "Canje".

JO
IN

VOL

ED

CO

CO

Publ
By th
Copy